



**Boros Anita – Courier, Anne-Elisabeth – Kristó Katalin – Temesi István**

## **Versenyképesség és közigazgatás<sup>1</sup>**

TM 70. sz. műhelytanulmány



BCE VÁLLALATGAZDASÁGTAN INTÉZET  
VERSENYKÉPESSÉG KUTATÓ KÖZPONT

---

<sup>1</sup> A műhelytanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-09/1/KMR-2010-0005 azonosítójú projektje, *A nemzetközi gazdasági folyamatok és a hazai üzleti szféra versenyképessége* címet viselő alprojektjének kutatási tevékenysége eredményeként készült.

Jelen műhelytanulmány a *Versenyképesség és a gazdaságpolitika* c. műhelyben készült.

Műhelyvezető: Boda György

A tanulmány szakmai tartalma a forrás megjelölésével és a hivatkozási szokások betartásával felhasználható és hivatkozható.

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>1. BEVEZETÉS .....</b>	<b>4</b>
<b>2. A KORÁBBI VERSENYKÉPESSÉGI KUTATÁSOK RÖVID ÖSSZEFOGLALÁSA .....</b>	<b>5</b>
2.1 A HATÉKONYSÁG ÉS A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE .....	5
2.2 TERÜLETFEJLESZTÉSI POLITIKA VÁLTOZÁSAI A VERSENYKÉPESSÉG NÖVELÉSE ÉRDEKÉBEN .....	6
2.3 A KORÁBBI KUTATÁSOK MEGÁLLAPÍTÁSAI ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOK .....	9
<b>3. A VERSENYKÉPESSÉG KÖZIGAZGATÁSI DIMENZIÓI.....</b>	<b>10</b>
3.1 AZ ÁLLAM VERSENYKÉPESSÉGÉNEK ÉRTELMEZÉSE .....	10
3.2 AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS ÉS AZ ÁLLAM VERSENYKÉPESSÉGE.....	13
<b>4. VERSENYKÉPESSÉG, HATÉKONYSÁG ÉS DEMOKRÁCIA .....</b>	<b>18</b>
4.1 A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA .....	18
4.2 AZ KÖZIGAZGATÁS BELSŐ HATÉKONYSÁGA ÉS A HATÉKONY IGAZGATÁS .....	19
4.3 A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE ÉS A HATÉKONYSÁG .....	21
4.4 A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGA ÉS AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS NÖVEKEDÉSE .....	25
4.5 A KÖZIGAZGATÁS HATÉKONYSÁGÁT CÉLZÓ REFORMOK TANULSÁGAI .....	27
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM.....</b>	<b>28</b>
<b>II. BOROS ANITA: A KÖZBESZERZÉS ÉS A VERSENYKÉPESSÉG KAPCSOLATA .....</b>	<b>30</b>
1. A KÖZBESZERZÉSI JOGALKOTÁS ÉS A VERSENYKÉPESSÉG KAPCSOLATA.....	33
2. A VERSENYKÉPESSÉG KÖZBESZERZÉSI VONATKOZÁSAI AZ EURÓPAI UNIÓBAN.....	43
3. EGYES KÖZBESZERZÉSI SZABÁLYOK ÉS A VERSENYKÉPESSÉG KAPCSOLATA .....	47
4. A KÖZBESZERZÉSEK ELLENŐRZÉSE ÉS A VERSENYKÉPESSÉG KAPCSOLATA .....	59
FELHASZNÁLT IRODALOM .....	62
<b>III. ANNE-ELISABETH COURRIER: THE LOLF AND THE RGPP - A FRENCH APPROACH TO NEW PUBLIC MANAGEMENT.....</b>	<b>65</b>
PRELIMINARY NOTE .....	65
1. THE "LOLF" - CONSTITUTIONAL BYLAW ON BUDGET ACT 2001 .....	66
1.1 Background .....	66
1.2 Annual Performance Plan and Annual Performance Report.....	68
1.3 Indicators .....	68
1.4 Adaptation to Local Level .....	68
1.5 Evaluation .....	69
1.6 "New Public Managers" .....	69
2. THE RGPP – GENERAL PUBLIC POLICIES REVIEW – 2007 .....	70
2.1 Rationale .....	70
2.2 Method .....	71
2.3 Final objectives and Results.....	71
3. CHALLENGES FOR THE FUTURE - HOW TO ARTICULATE THESE TWO REFORMS? .....	74
<i>Dette au sens de Maastricht des administrations publiques en point de PIB (*)</i> .....	74
3.1 Drawbacks .....	74
3.2 Call for a better coordination between the two reforms .....	75

## 1. Bevezetés

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara 2006 és 2010 között vett részt abban a kutatásban, amelyet a Versenyképesség Kutató Központ folytatott a közszféra és a gazdaság versenyképessége témájában.

A közigazgatás és a versenyképesség kapcsolatának kutatása két fázisban zajlott. A kutatás első fázisa kifejezetten a régiók és gazdasági versenyképesség közötti összefüggésekre fókuszált. A kutatás második szakasza a kutatás tárgyát kiterjesztette és már nem csak a közigazgatási régiókat, hanem a középszintű igazgatást, illetve a középszintű igazgatás átalakításának a közigazgatási szervezet egészére gyakorolt hatását vizsgálta, beleértve annak államszervezeti összefüggéseit is. A kutatás e második szakasza a közigazgatási szervezetrendszer szintén a versenyképesség szempontjából vizsgálta.

A versenyképesség és a közigazgatás viszonyának számos olyan területe van, amelyeket a korábbi kutatási fázisok nem érintettek. A TÁMOP keretében lehetőség nyílik a közigazgatás és a versenyképesség viszonyát célzó kutatások folytatására, mégpedig olyan kérdések megválaszolását célozva meg, amelyekre eddig választ nem kerestünk.

A fentiek szerint a versenyképességi kutatások a közigazgatásnak mindeddig csak egy szűk szegmensére, a regionális igazgatásra és a középszintű igazgatásra koncentráltak. Ha ehhez hozzászámítjuk azt, hogy a középszintű igazgatással kapcsolatban ugyan érintőlegesen foglalkoztunk a *közigazgatás szervezetrendszerének egyéb elemeivel*, még akkor is egyértelmű, hogy a szervezetrendszer többi elemének vizsgálata további lehetőségeket rejt magában. Jelen kutatás ezeket a hiányosságokat törekszik pótolni és a közigazgatás szervezetrendszerének egyéb elemeit is be kívánja vonni a versenyképesség-kutatás tárgykörébe.

A szervezetrendszer a közigazgatásnak csak az egyik - igaz ugyan, hogy fontos – eleme. A versenyképesség és a közigazgatás viszonyának feltárását ezért indokolt a közigazgatás további elemeire is kiterjeszteni. Ennek keretében kerülhet sor a közigazgatás személyzetének a vizsgálatára a versenyképességgel összefüggésben, valamint a közigazgatás funkciói, tevékenységének a vizsgálatára is. Utóbbi tekintetben nem adódik lehetőség a közigazgatás egész tevékenységének átfogó elemzésére, azonban vannak olyan közigazgatási tevékenységek, feladatok, amelyek témánk,

és különösen a versenyképesség szempontjából fokozott figyelmet igényelnek. Következésképpen a közigazgatás tevékenységéből azokat ragaduk ki, amelyek a versenyképesség szempontjából meghatározó jelentőséggel bírnak, mint például a *közbeszerzés*<sup>2</sup>. Ide sorolhatjuk a döntéshozatalt és az ellenőrzést, mint közigazgatási funkciókat, amelyek vizsgálata során óhatatlanul is figyelmet kell szentelni a közigazgatás és a politika kapcsolatára is.

A közigazgatás és a versenyképesség összefüggéseit feltáró kutatások során első alkalommal vonunk be külföldi kollégát. Ennek célja az eddigiektől eltérő nézőpont és gondolatmenet megismerése és érvényesítése.

## **2. A korábbi versenyképességi kutatások rövid összefoglalása**

### **2.1 A hatékonyság és a közigazgatás szervezete**

A közigazgatással szemben támasztott két fő követelmény a demokratizmus és a hatékonyság. Magyarországon az 1989 utáni változások a demokratizmus követelményét igyekeztek kielégíteni, ugyanakkor a hatékonyság tekintetében a rendszernek számos diszfunkciója van. A magyar közigazgatás egyik legaktuálisabb problémája annak hatékonysága, amin a közigazgatás valamennyi ágazatát befolyásolni képes, egységes szemlélet és akarat képes változtatni.

Szemléletes példa a helyi önkormányzati rendszer, amelynek létrehozóit a korábbi rendszert jellemző demokratikus deficit korrigálása vezérelte. A hatékonyság elvének a demokratizmus elve javára történő túlzott visszaszorítása miatt a helyi önkormányzati rendszerünk nem hatékony és az államszervezet továbbra is centralizált. Az önkormányzati rendszer politikai, hatalompolitikai szempontból sem tölti be funkcióját, sőt a klasszikusan a központi hatalom ellensúlyaként működő helyi önkormányzat a közigazgatási rendszer egészének rontja a működési hatékonyságát.

Magyarországon a települési önkormányzatok száma túlságosan nagy és túl sok az olyan apró falu, amelynek önkormányzat nem képes betölteni funkcióját. Magas a közszolgáltatások biztosítására hivatott intézmények száma, ami az erőforrások szétaprózását eredményezi. Sok az olyan várossá avanzsált település is, amely képtelen a városi funkciók betöltésére.

A korábbi kutatások tárgya volt a középszintű igazgatás átalakításának szükségessége. A közigazgatási szervezetrendszer egy elemét – például a középszintű igazgatást - érintő

---

<sup>2</sup> Mi sem példázza ezt jobban, hogy az OECD „Government at a Glance 2011” című kiadványa külön fejezetet, a IX. fejezetet szenteli a közbeszerzésnek.

változtatásokkal kapcsolatban két megállapítást szükséges leszögezni. Az első, és ezt nemzetközi példák is alátámasztják, miszerint a szervezetrendszer egy elemén nem lehet sikeresen változtatni úgy, hogy a szervezetrendszer egyéb elemeit és egyben annak egészét érintetlenül hagyják. A szervezetrendszer egyes elemeinek változása ugyanis hatással lesz a rendszer egészének működésére. Másodszorban pedig, a közigazgatási szervezetrendszer egy elemének megváltoztatása, legyen az bármennyire látványos és jól kommunikálható, korántsem nevezhető reformnak. A közigazgatási reform a közigazgatás egészét, egyben minden elemét érinti. Az egyes elemeken történő változtatás csak a korábbi változtatások korrekciójaként értékelhető.

A versenyképesség kutatás korábbi közigazgatási vonatkozású fázisában megállapítást nyert, hogy a közigazgatás modernizációját szolgáló számos eszköz egyike a regionalizáció, ugyanakkor az is, hogy a regionalizáció nem azonos a modernizációval. Továbbá a közigazgatás megújításának ki kell terjednie a közigazgatás valamennyi elemére, így a teljes közigazgatási szervezetre. Ezzel azt a korábbi állítást igyekeztünk igazolni, hogy a közigazgatási szervezetrendszer egyetlen elemének változtatása önmagában nem eredményezi a közigazgatás hatékonyabb működését és nem fogja megoldani a közigazgatás hatékonysági deficitjét.

A közigazgatás-tudomány egyes irányzatai – elsősorban a tudományos munkaszervezés és modern változatai - a szervezeti struktúra megfelelő kialakításában látja a hatékonyság biztosítékát. A hatékonyság javításának ugyanakkor több módja is elképzelhető. A szervezetrendszer kialakítása mellett jelentősége van a megfelelő funkciók meghatározásának, a feladatok megfelelő elosztásának, és a hatékony működéséhez a személyi állomány ügyeit is megfelelő módon kell kezelni, szükség van jól működő közigazgatási személyzeti politikára.

Nem kétséges, hogy a gazdaság, az állami szerepvállalás a gazdaságban, illetve annak megváltozása változásokat okozott a közigazgatás valamennyi elemében. A XX. század utolsó évtizedeiben bebizonyosodott, hogy az állam gazdasági jellegű tevékenységének, a közfeladatok ellátásának és a közszolgáltatások biztosításának volumene egyértelműen megnövekedett. Ezt dolgozta fel korábbi kutatásában - többek között - Lőrincz Lajos, akinek ide vonatkozó munkássága jelentős részben képezi jelen kutatás tárgyát, amennyiben arra törekszik, hogy megvizsgálja közel három évtizede tett megállapításait a jelen kor változásainak tükrében.

## **2.2 Területfejlesztési politika változásai a versenyképesség növelése érdekében**

A területi igazgatás fejlesztési politikája Európában az elmúlt évtizedben új elemmel bővült, megnövekedett a városok, mint régióközpontok fejlesztésének jelentősége. A városi funkciók

megnövekedtek, korábbi rendeltetésük újabb elemekkel bővül. A globalizáció egyik hatása pedig, hogy a városok szerepe kilép a nemzeti keretek közül. Kontinentális szerepkört betöltő városok jöttek létre, amelyek vonzása lehet akár világméretű és ezek a kontinentális vonzáskörrel rendelkező városok egymással konkurálnak.

A tagállami regionális politikában megjelent és központi jelentőségűvé vált a növekedési pólus stratégiája, a régióközpontok fejlesztése. A koncepció alap gondolata a gazdaság fejlesztésének hatásaként az életszínvonal növelése. A nagyvárosok és a régiók fejlődési pályája egyre kevésbé választható el, ugyanakkor a nagyváros és a régiók közötti verseny is fokozódik. A piaci növekedés kényszere érdekellentétet szült a régiók és a városok között. Számos nagyváros önálló fejlesztési politikával válaszolt a kihívásra. Önálló városi fejlesztési politika hiányában a város leszakad.

Az új típusú fejlesztési stratégiákban a lakókörnyezet mellett központi elem a tudományos, technológiai és kulturális lehetőségek, a fizikai elérhetőség és a közlekedési lehetőségek. Megnövekedett a szupranacionális európai és a regionális igazgatási funkció jelentősége is a nemzeti politikai, igazgatási szerepkör mellett és meghatározó a nemzetközi munkamegosztásban vállalt szerep, a globális vérkeringésbe történő bekapcsolódás.

Az új típusú városfejlesztési modell a város környékére is nagymértékben számít. A fejlesztési célterület meghaladja a városhatárt és a fejlesztésbe bevont források sem csupán belső források, hanem a fejlesztés küldő fejlesztési eszközökre is hagyatkozik. Így megnövekszik a város és környéke, a régió, illetve a régiók közötti együttműködés jelentősége.

Az új városfejlesztési modell több együttműködő partnert feltételez, a közigazgatás és a piaci szféra együttműködő szereplői mellett a társadalmi szervezetek is aktív résztvevők azzal, hogy a kezdeményező a városi önkormányzat.

Ipar, közlekedés, idegenforgalom, felsőoktatás, igazgatás, döntéshozatal. Ezzel a hat funkcióval, vagy ezek többségével rendelkező város jelentős versenyelőnyre tesz szert. Az ilyen város, illetve városkörnyék<sup>3</sup> funkcionális jelentőséggel bír globális és európai, illetve nemzeti és nemzetközi dimenzióban. A vonzással rendelkező nagyvárosok körül további, versenyelőnyt biztosító területi egységek<sup>4</sup> alakultak ki, amelyek akár országgrésznyi, ország méretű területek is lehetnek.

A nagyvárosi vonzáskörzetté válás szempontjából meghatározó a közigazgatási szervek és különösen a központi kormányzati szervek elhelyezése. Ez egyben a városnak helyet adó régió jelentőségét, egyben esélyeit is megnöveli. Az információs és kommunikációs szolgáltatások, a

---

<sup>3</sup> A European Spatial Planning Observation Network az alábbi két kategóriát használja: nagyvárosi európai fejlődési terület - Metropolitan European Growth Area (MEGA) és funkcionális városi terület - Functional Urban Area (FUA).

<sup>4</sup> Potenciális európai globális integrációs zóna - Potential European Global Integration Zones (EGIZ).

közlekedés fejlődése, a harmadik és negyedik szektor erősödése, a kutatás és fejlesztés vagy a felsőoktatás megtelepedése is funkcióbővülést, vagy erősödést eredményez. Ezek kedvező hatása érezhető a város tágabb környezetében, régiójában. Természetesen a funkciók bővülése mellett bekövetkezhet azok csökkenése, kimerülése is, ami a város leépüléséhez vezethet.

Magyarországon a városfejlesztés a nagyvárosokra koncentrált, ami azt eredményezte, hogy nagy számban maradtak olyan térségek, amelyek számára a fejlesztési központok és a szolgáltatások távoliak. Nyugat-Európában ehhez képest a szolgáltatási és fejlesztési központként szolgáló kisvárosok száma és sűrűsége nagyobb. Közép-Európában a közigazgatási központokban koncentráldott az ipar és a gazdaság fejlesztése, az állami lakásépítés. A nem közigazgatási központként szolgáló városok és a vidék kimaradtak a fejlesztésből. Jellemzővé vált, hogy néhány közigazgatási központként funkcionáló nagyváros vonzereje megnőtt, de egyéb a városra jellemző funkciója csökevényes maradt. A rendszerváltást követő gazdasági összeomlás pedig problémaközpontokká változtatta az ipari koncentráció csomópontjaivá váló nagyvárosokat.

Az európai területfejlesztési politikában a városok és a városok környékének fejlesztése központi szerepet kapott, mert a városok fejlődése meghatározza térségük és azok versenyképességének fejlődését. A térbeli folyamatok itt koncentráltabban zajlanak. Kiemelkedő szerep jut a városoknak a munkahelyteremtésben és a növekedésben.

A magyar fejlesztési koncepcióban a városok környékének és a hálózati kapcsolatoknak nincs központi jelentősége, mert a hazai fejlesztési koncepciók központi eleme a település. Ez az önkormányzati rendszer sajátosságaiból ered. Ugyanakkor a versenyképesség, mint célkitűzés megjelenik a 2005-ben elfogadott Országos Területfejlesztési Koncepcióban. Ez a területi fejlesztés legfontosabb irányait a térségi versenyképességben, a területi felzárkózásban, a fenntartható területi fejlődésben, az Európába történő területi integrációban, valamint a decentralizációban és a regionalizmusban határozza meg. A városfejlesztés két tekintetben része a koncepciónak. A célkitűzések között találjuk Budapest fejlesztését, de ezúttal regionális központként, olyan európai szintű városkörnyéki rendszerként, amely a Kárpát medencében területi folyamatokat ösztönözhet. Ez a növekedési pólusok elméletének gyakorlati alkalmazását jelenti.

A közép-európai fejlődés sajátosságai miatt Magyarországon a fejlesztési pólusok mellett, kiemelt figyelmet kell fordítani a középvárosok és a kisvárosok fejlesztésére is. Utóbbi tekintetében a kistérségi fejlesztésnek kiemelkedő a szerepe, aminek azonban feltétele a kistérség szerepének tisztázása és a jogi szabályozás rendezése. Összehangolt jogalkotói tevékenységre van szükség és az Országos Területfejlesztési Koncepcióban szükséges volna megfogalmazni ezeket a célkitűzéseket, majd a vonatkozó jogi szabályozásban, különösen a területfejlesztésről szóló törvényben és a területi



igazgatás szereplőinek együttműködését elősegítő pénzügyi ösztönzési mechanizmusban szükséges lenne ezeknek a javaslatoknak a beépítésére, illetve megvalósítására.

A városfejlesztés további új eleme a nemzetközi stratégia is, a városok nemzetköziesedése, ami erősíti a város pozícióit, növeli versenyképességét, és ez kihat az adott régió versenyképességére is kihat. A város nemzetköziesedése a nemzetközi jellegű városfunkciók megerősítését jelenti, ami hosszú távú stratégia kialakításával valósítható meg. A nemzetköziesedésnek, hagyományos és új eszközei vannak. A hagyományos nemzetközi funkciók mellett megjelennek új nemzetközi elemek, például a high-tech fejlesztések megvalósítása, vagy nagy és nemzetközi hírnévnek örvendő vállalkozásoknak a városba vonzása. A nemzetköziesedés megvalósulhat teljes spektrumban, illetve korlátozódhat ágazatokra.

Európában a nagyvárosok területszervező ereje megnövekedett és a városok fejlődése kihat a régió fejlődésére. A régióközpontok a nemzetközi funkciók révén bekapcsolódnak a globális gazdaság vérkeringésébe és hozzájárulnak a régió fejlődéséhez. A magyar városok nem rendelkeznek ezekkel a régiófejlesztési funkciókkal. Kizárólag a főváros képes a fent elemzett funkciókat betölteni, igaz nemzetközi összehasonlításban alig marad el más európai fővárosoktól. A többi magyar város leszakadása jelentős, nemzetközi funkcióik hiányosak vagy nincsenek, de még az országos funkciók is gyérek, pedig a régióközpontok közül több is kedvező adottságokkal rendelkezik. Miskolc, Győr, Szeged, Pécs és Debrecen alkalmas a kutatási-fejlesztési tevékenység, az üzleti szolgáltatások, a közlekedési infrastruktúra, valamint a nemzetközi funkciók fejlesztésére.

### **2.3 A korábbi kutatások megállapításai és a magyar közigazgatásban bekövetkezett változások**

A versenyképesség és a közigazgatás összefüggéseinek vizsgálata eredményeképpen született megállapítások közül érdemes áttekinteni azokat, amelyek egyben előrejelzésként is szolgáltak. Az utóbbi hónapokban ugyanis történtek olyan változtatások a közigazgatásban, amelyeknek az iránya bizonyos esetekben megegyezik a korábbi kutatásban ajánlott irányokkal.

A korábbi kutatások azon megállapítása tekintetében, miszerint az önkormányzatok központi koordinációja gyenge pozitív változás következett be a kormány általános hatáskörű területi szervének megerősítésével. Igazolódni látszik az a tétel is, hogy a központi koordináció elégtelenségének felszámolása a helyi igazgatás számos problémáját orvosolni tudja. A korábban is bizonytalan területi szintű önkormányzat helyzete azonban a változások ellenére is még bizonytalanabbá vált, különösen az intézményi vagyonátadással, amit az adósság konszolidációja sem stabilizál.

A korábbi kutatásban felvázoltuk, hogy milyen megoldások kínálóznak a települési önkormányzatok, illetve feladataik ellátásának szervezeti keretei vonatkozásában. Arra a kérdésre, hogy az elméleti lehetőségek közül a gyakorlatban melyik kerül alkalmazásra, a már az Országgyűlés előtt lévő sarkalatos törvény fog választ adni. Hasonló válasz várható az ország területi szerkezetének átgondolása tekintetében is.

Korábban megállapítást nyert, hogy a helyi igazgatás működési problémáinak gyökerei messzire nyúlnak, a helyi igazgatás működését nagymértékben befolyásoló központi közigazgatás is jelentős hatékonysági deficittel működik. Ezért tartottuk szükségesnek a központi és a helyi igazgatás viszonyát alapjaiban megváltoztatni, ami részben szintén megvalósul, részben előre látható e változások folytatása.

A helyi igazgatás jogi szabályozásának aszimmetriája például csökkent. Sajnos ez nem az önkormányzati közigazgatás túlszabályozottságának csökkentésével valósult meg, de az államigazgatás szervezetében megvalósított integráció a szabályozás esetlegességének csökkentését eredményezte. Az államigazgatási területi közép szint jogi szabályozásának rendszertelensége és esetlegessége visszaszorult köszönhetően a korábban elvártak tartott törvényi szintű szabályozásnak. Megvalósult a dekoncentrált államigazgatási szervek rendszerének revíziója, amit a közigazgatási reform egyik központi elemeként neveztünk meg.

Megállt, sőt visszafordult az államigazgatás regionalizációja, ami tisztán és kizárólag felülről irányított volt. Az államigazgatási megyei szintű megerősítése egyúttal hosszú időre az önkormányzati régiók kialakításának elmaradását is determinálja, különös tekintettel az alulról jövő kezdeményezés hiányára.

Az államigazgatási feladatok területi szinten történő ellátásának átszervezésére két lehetőséget vázoltunk fel a korábbi kutatásban azzal, hogy az általunk preferált forgatókönyv valósult meg. A kormány irányítási jogköre kiterjedt a dekoncentrált igazgatás valamennyi szervére azzal a figyelemreméltó hiányossággal, hogy néhány dekoncentrált szerv irányítását ágazati miniszeri hatáskörben hagyták, ami a következtetlenség valamennyi hátrányával jár. Mindezek ellenére ténykérdés, hogy a kormány irányítási jogköre területi szinten megerősödött, ami a kormány irányítása alatt működő kormányhivatal súlyának növekedésével indokolható.

### **3. A versenyképesség közigazgatási dimenziói**

#### **3.1 Az állam versenyképességének értelmezése**

Az állam versenyképessége lényegében a nemzetgazdaság versenyképességében manifesztálódik. Mint arra Chikán Attila és Czakó Erzsébet rámutat, egy állam világgazdasági szerepe az adott országban működő vállalkozások és így a gazdaság nemzetközi teljesítményének a függvénye.<sup>5</sup> Következésképpen, amikor az államok versenyképességéről beszélünk, nagymértékben nemzetgazdaságaik versenyképességéről beszélünk. Ennek rögzítése azért szükségszerű, mert az állami maga is bekapcsolódik például a piaci verseny versenyben és később látni fogjuk, hogy például a hatékonyság szempontjából a piaci szféra és a közsféra versenye további értelmezéseket is adhat a versenyképességnek. A nemzetgazdaságok versenyképességének közvetlen és célzott vizsgálata nem lehet célunk, mert erre a projekt megvalósítói sokkal inkább alkalmasak. Ezzel szemben célunknak érezzük az állam szerepének vizsgálatát a nemzetgazdasági versenyképesség és így magának az államnak a versenyképessége biztosítása szempontjából.

Az állam megtestesítője jellemző módon a közigazgatás. Igaz ugyan, hogy az állami tevékenység nem kizárólag a közigazgatási tevékenységében manifesztálódik, de a végrehajtó hatalom és így végső soron a közigazgatás vezető szerepe és dominanciája a többi állami szervhez viszonyítva vitathatatlan. Természetesen a közigazgatási működés környezetének kialakítása és a közigazgatási működés ellenőrzése nem csak magának a közigazgatásnak a feladata, itt jutnak kulcsszerephez az állam további szervei, így klasszikus értelemben a törvényhozás és a bíróságok. Az már azonban erősen vitatható, hogy a közigazgatási működés céljainak meghatározásába más állami szerveknek milyen mértékű a beleszólása. Elvi síkon természetesen a törvényhozás határozza meg a legfontosabb politikai célokat és - leegyszerűsítve – „megmondja”, hogy a közigazgatásnak mely feladatokat kell végrehajtania. Azonban e stratégiaalkotás és célmeghatározás motorja mégiscsak maga a közigazgatás, amennyiben elfogadjuk a döntés előkészítésben játszott kiemelt szerepét és a végrehajtás során rendelkezésre álló mozgási szabadságát.

A közigazgatás szerepét illetően a gondolatmenet pontosan ugyan arra a megállapításra vezet, amelyet Chikán Attila és Czakó Erzsébet tettek, jelesül „a nemzetgazdasági versenyképesség fő aktora a kormány”.<sup>6</sup> A kormány, illetve a kormányzat teremti meg – ideális esetben – azokat a feltételeket, működési és intézményi kereteket, amelyek biztosítják az erőforrások hatékony felhasználását és megújítását, illetve a létrehozott értékek megfelelő elosztását. Hasonlóan látja a közigazgatás szerepét az OECD, amely a közigazgatást a kormányzás „lényeges pillérének” nevezi.<sup>7</sup>

A kormányzat és a közigazgatás szerepe a versenyképességgel összefüggésben a versenyképesség céljából is levezethető. E cél sokrétű, nehéz lenne minden összetevőjét

---

<sup>5</sup> Lásd Chikán – Czakó (2009) 38. p.

<sup>6</sup> Lásd Chikán – Czakó (2009) 72. p.

<sup>7</sup> OECD (2007) 27. p.

meghatározni, de nincs is rá szükség, mert ezt már a korábbi kutatások feltárták.<sup>8</sup> E cél összetevőiből ezúttal csak kettőt ragadunk ki, az erőforrások fenntartható növelését és az állampolgárok gazdasági jólétének fenntartását, illetve növelését. Figyelemreméltó az összefüggés e gondolat és a közigazgatás – egyben a kormányzat – funkciójáról vallott XVIII. századi nézet között, amelyet a közigazgatástudomány előfutárának tartott kameralisztika képviselői fogalmaztak meg. A kameralisztika tudományának egyik legkiemelkedőbb képviselője Zincke a következőképpen definiálta a kameralisztikát: „A kameralisztika a megélhetéshez szükséges mindenféle ügy alapos megismerésére szolgáló tanult s egyben gyakorolt tudomány. E megismerésre támaszkodva kell a jó kormányzatot, (gut Polizey) megteremteni, s az ország közellátását egyre virágzóbbá tenni; ilyenformán az uralkodók és államaik vagyonállagát nem csak megalapozni és megtartani, hanem a bevételek és kiadások okos egyensúlyozásával jól is igazgatni.” Ebben a definícióban megjelenik a népjólét, mint állameszme, és az állami működés anyagi alapjainak megteremtése, amely gondolat nagy hasonlóságot mutat a kormányzattal szemben és a versenyképességgel összefüggésben megfogalmazott elvárásról.

E korainak nevezhető gondolatmenet további tanulságokkal és összefüggésekkel is szolgál. Elsőként feltűnő, hogy a modern közigazgatástudomány egyik gyakran használt fogalma a „jó kormányzás”<sup>9</sup> – good governance” már két évszázada is ismert volt, sőt célkitűzésként fogalmazták meg, akkor még a nyelvi környezetből adódóan „gut Polizei” formában. Másodsorban párhuzamba állíthatjuk a jelenkor által megfogalmazott követelményeket, vagyis „az erőforrások és az állampolgárok gazdasági jólétének fenntartható növelése” és a múltban megfogalmazottakat, ami az „állam vagyonállagának megalapozása és megtartása” valamint „az ország közellátásának egyre virágzóbbá tétele”. Ha megvizsgáljuk, hogy a kameralisztika tudományát támogató – legfőképp a német nyelvterület államalakulatai felett –uralkodókat milyen célok vezérelték további összefüggéseket vehetünk észre.<sup>10</sup> Végül témánk szempontjából érdemes megemlíteni azt az összefüggést, ami abból adódik, hogy a kameralistáknak jelentős részétől nem volt idegen a gazdaságtudományi gondolkodásmód azzal, hogy a kormányzat, az igazgatás, és a termelékenység mibenlétét is kutatták. A később önálló pénzügytan – és így a mai vállalat gazdaságtan - is egy kezdeti kameralisztikai irányzatból alakultak ki. Összességében tehát az állam, illetve az államban rendelkezésre álló vagyon gyarapítása és az állam polgárai – akkor még alattvalók – jólétének a biztosítása arra enged következtetni, hogy ha nem is

---

<sup>8</sup> Lásd Chikán – Czakó (2009) 77. p.

<sup>9</sup> A számtalan hivatkozás közül csak egy: OECD (2007) 27. p.

<sup>10</sup> A német fejedelemségek részben a francia királyság gazdaságpolitikáját másolták, a fejlettségbeli lemaradás csökkentése érdekében, de motiválta őket saját államuk működésének hatékonyabbá tétele és így uralmuk megszilárdítása, valamint egyes esetekben kifejezetten az egymással szembeni vetélkedés, amelynek legjobb példája Mária Terézia és II. Nagy Frigyes, illetve államaik versengése.

céltudatosan megfogalmazva, de a versenyképesség mai értelemben vett gondolata nem előzmények nélküli.

Természetesen a különbségek is szembetűnőek. A mai állammal szembeni elsődleges elvárás, amivel a nemzetgazdaság versenyképességét elősegíti, hogy a kormányzat feltételeket és kereteket biztosít és ösztönzést nyújt az erőforrások hatékony felhasználására. Ehelyütt hivatkozhatunk azon megállapításra, amely szerint „az államnak és a közigazgatásnak a gazdasággal összefüggésben is rendkívül sokrétű feladatai vannak és ebbe a körbe tartozik a versenyképesség biztosítása”.<sup>11</sup> Ezzel a jelenkori felfogással szemben a hivatkozott kor olyan ideális állam és kormányzat képét vázolja fel, amelyben az igazgatásnak az élet minden területén hatása van. Így az anyagi jólét megvalósítását célzó gazdasági tényezők megteremtése mellett az anyagi jólét feltételül szolgáló nem gazdasági feladatok is az közigazgatásra hárulnak, mégpedig aktív állami, valójában rendészeti beavatkozás révén.

A közigazgatás versenyképességének azon értelmezése, miszerint ez valójában az állam nemzetgazdaságának versenyképességén keresztül mérhető azért is indokoltnak tűnik, mert a közigazgatás bizonyos paraméterek tekintetében nem mérhető össze más „verseny társsal”. Ennek magyarázata viszonylag egyszerű és a közigazgatás monopolhelyzetéből adódik. Egy állam közigazgatásának bizonyos tekintetben nincsenek versenytársai, teljesítménye nem hasonlítható össze és ezért nem mérhető.<sup>12</sup> Kérdés, hogyan vethető össze a közigazgatás más szervezetek, elsősorban a nemzetgazdasági szereplőkkel.

### **3.2 Az állami szerepvállalás és az állam versenyképessége**

Az államot és így az állami cselekvést megvalósító közigazgatást hasonlítva a nemzetgazdasági szereplőkhöz, megállapítható, hogy a kormányzat szervezőtevékenysége jellemzően nem a versenyre épül. A kormányzati tevékenységet inkább a hierarchikus viszonyok jellemzik, egyben határozzák meg. Ez részben előny, mert a hierarchikus és nem versenyfüggő tevékenység kevésbé reagál a gazdasági környezet változásaira, így a válságokra. Ugyanakkor, mint minden hierarchikus rendszeré, rugalmatlansága ismert. Ismert az is, hogy egyetlen hierarchikus szervezet sem nyújt abszolút biztosítékot. Ennek ellenére a stabil állam képes bizonyos fokú védelmet, stabilitást adni a gazdasági szereplőinek, ha a körülmények bizonytalanná válása ezt indokolja. Ezzel szemben kedvező gazdasági környezetben a stabil háttérrel nyújtó állami, közigazgatási struktúra elősegíti a

---

<sup>11</sup> Imre (2009) 29. p.

<sup>12</sup> Erre mutat rá Lőrincz Lajos. Lőrincz (2010). 80-82. p.

nemzetgazdaság szereplőinek prosperitását, amelyek javaikból visszajuttatnak az államnak. A versenyképes közigazgatás a gazdasági növekedés és a konjunktúra idején tovább stabilizálódik, amely megfelelő tartalékként áll rendelkezésre a válságidőszakban. Ha az állam stratégiája nem követi ezt a működési elvet és közigazgatása nem képes stabilitását erősíteni, versenyképességéből veszít, és válsághelyzetben lemaradása fokozódik.<sup>13</sup>

Az állam stabilitását elsősorban működésének kiterjedtsége, illetve az alkalmazható hatalmi eszközei alapozzák meg. Az állam szerepéről megfogalmazott felfogás éppen ennek a kiterjedtségnek a visszaszorítását találta célravezetőnek az elmúlt évtizedekben. A közigazgatásban ezt a teóriát elsősorban a közigazgatástudomány egyik legújabb irányzata a new public management fogalmazta meg és szorgalmazta alkalmazását. Általánosan elfogadottá vált a minimális állam koncepciója, amely a közszolgáltatások körét csökkenti és nem maga vagy a maga tulajdonában álló szervezetek útján biztosítja, hanem megrendeli. Továbbá magánigazgatási és magánjogi módszereket és technikákat alkalmaz, így alakítja át a társadalom és a közigazgatás kapcsolatát. A közszolgáltatások csökkentésével és a magánigazgatási elemek térhódításával együtt a közigazgatás hatalmi eszközei is csökkennek, ami végső soron stabilitásának csökkenésével jár.

Az 1980-as és 90-es évek meghatározó ideológiájával szemben ma egyre inkább elfogadott az a nézet, hogy a közigazgatás és így az állam kiterjedtségének és eszközeinek csökkentése nem valósítható meg általánosan, mindenre kiterjedően. A közszolgáltatások nem hagyományos, állami szervezeti formában történő biztosításának, valamint csökkentésének nem egyenes logikai következménye az állami szerepvállalás általános és mindenre kiterjedő csökkentése. Ezért, bár bizonyos területeken indokolt az állam kivonulása, ezzel szemben vannak olyan igazgatási területek, amelyeken a külső körülmények változása ellenére is – például Magyarországon - az állami szerepvállalást erősíteni kellett volna. Összességében azt lehet mondani, hogy a közigazgatás szerepének és az állam stabilitásának csökkentése jelentős károkat okozott és rontotta azon államok versenyképességét, amelyek a new public management eszközeit válogatás és megfelelő adaptáció nélkül alkalmazták.

Mint arra Fukuyama rámutat, az állami feladatok mérséklésével együtt az állam hatalmát erősítő államok jártak el helyesen.<sup>14</sup> Hasonló megállapítást tett az OECD: „az állam szerepe egyre jelentősebb, nem csökken.”<sup>15</sup> Ez is egybehangzik az eddig leírtakkal. Azon OECD tagállamok többségében, ahol az utóbbi két évtizedben megvalósítottak közigazgatási reformot, az állam szerepét

---

<sup>13</sup> Stumpf – Gellén (2009) 12. p.

<sup>14</sup> Fukuyama (2005)

<sup>15</sup> OECD (2007) 32. p.

növelték a társadalomban. Egyúttal a társadalmi elvárások az állammal szemben növekedtek, nem pedig csökkentek.

Ma már egyértelmű, hogy mindent összevetve Magyarország a megváltozott környezetben nem tudta sikeresen alkalmazni a közigazgatás megújításának és átalakításának azokat az eszközeit, amelyek e két elvárásnak egyaránt megfeleltek volna. Az állami működés hiányosságai nem csak közvetlenül a rendszerváltás idejének az átalakuló államszervezetét és közigazgatását jellemezték, hanem az azt követő évtizedben a megváltozott nemzetközi környezetben is megmaradtak. Többek között ez is hozzájárult ahhoz, hogy a közigazgatás és a nemzetgazdaság versenyképessége kedvezőtlen irányt vett.

Annak okai, hogy Magyarország esetében miért nem kizárólag a versenyképességet növelő eszközöket és megoldásokat alkalmazták még feltárássra várnak mindamellett, hogy nem Magyarország az egyedüli olyan ország, ahol nem várt és kedvezőtlen hatást váltott ki egy-egy változtatás. A sikertelenségért a közigazgatást önmagában és egyedül okolni nem volna helyes. A közigazgatástól, mint bürokratikus szervezettől nem várható el, hogy saját működésén változtasson, ezeket a változásokat a politikától várjuk. A közigazgatás szerepe a közigazgatás megreformálásában a véleményformálás, a döntéshozatalban való részvétel lehet és ebben a közigazgatási szakmának kellene lehetőséget adni. Szerepét azonban nem szabad eltúlozni. Egyrészt a kormányzás, a governance valamennyi szereplője, valamennyi érdekelt fél bevonása kívánatos, ami kizárja a közigazgatási szakma egyedüli szerepvállalását.<sup>16</sup> Ugyanakkor a közigazgatási reformok sikertelenségének egyik leggyakoribb oka, hogy a reformot a közigazgatás, mint érintett véleményének meghallgatása nélkül dolgozzák ki és hajtsák végre. A közigazgatási reform ugyanis sikertelenségre van ítélve, ha a reform kidolgozói és megvalósítói nem értik a közigazgatási rendszer működési elveit, sajátosságait. Ezt pedig leginkább maga a közigazgatás szereplői ismerik.

A versenyképességet növekedésének elmaradásának további okát a politikának a környezet változásaira való reagálásában lehet felfedezni. Tekintettel arra, hogy a politika a közigazgatási reform igazi motorja, a politikai törekvések iránya és a kitűzött célok eleve determinálják a közigazgatás tevékenységének sikerességét. Az utóbbi két évtizedben Magyarországon a politikai törekvések nagyrészt a napi, rövidtávú problémák megoldására voltak kénytelenek koncentrálni. A versenyképesség, ami hosszú távú gondolkodást és tervezést igényel, ennek következtében háttérbe szorult. Erőltetni nem volna célszerű, de felvillantani érdemes azt a párhuzamot, ami a rövid távú - és

---

<sup>16</sup> Ehelyütt részben egyetértünk Stumpf és Gellén (2009) véleményével. A közigazgatási szakma és a közigazgatás szerepvállalását egy közigazgatási reform kidolgozásában azonban korlátozottan tartjuk. A döntés előkészítésében vitathatatlan a közigazgatás szerepvállalása, de a döntés maga politikai és a közigazgatáson kívülálló hatalmi tényezőnek kell meghoznia.

szinte kizárólag profitorientált - magánérdek és az ehhez képest hosszú távú közérdek ellentéte és a közigazgatási rendszerben megvalósított változtatások között állítható fel.

További figyelmet érdemel, hogy mit jelent az állam stabilitása. Az állam stabilitásának – és témánk szempontjából ez már bebizonyosodott - egyik lényeges összetevője a kormányzat, a kormányzás stabilitása. A kormányzat, mint szervezetrendszer, amely nem csupán annak központi elemét a kormányt jelenti és a kormányzás természetesen nem azonos, ugyanakkor témánk szempontjából jelentőségük, vagyis stabilitásuk jelentősége azonos. A kormányzat stabilitása és a versenyképesség között kimutatható az összefüggés, a kormányzat stabilitása befolyásolja a versenyképességet. Ennek az állításnak az alátámasztására a részletes kifejtés helyett hivatkozhatók a Világgazdasági Fórum (WEF) versenyképességi jelentései, amely a kormányzati instabilitást (government instability) az üzleti vállalkozásokat veszélyeztető egyik faktorként sorolja be tizenöt elemből álló listájára. A 2011-2012 évi WEF jelentés Magyarország esetében nem állapít meg kormányzati instabilitást, pontosabban ennek értékét nullában állapítja meg. Meg kell jegyezni, hogy a 2008-2009 évi jelentésben ez az érték a 30 fokozatú skálán 3,5 volt.

A közigazgatási rendszer lényeges eleme, alrendszere az önkormányzati rendszer. A közigazgatás versenyképességét nagymértékben befolyásolja, hogyan, milyen hatékonysággal működik az önkormányzati rendszer. Az önkormányzatokra hárul a közszolgáltatások megszervezésének jelentős hányada és Magyarországra ez különösen igaz. A nagy volumenű feladathoz azonban nincs megfelelő mértékű forrás hozzárendelve. A csökkenő finanszírozás funkcionális zavarokhoz vezet.<sup>17</sup> Hasonlóan ehhez, rontja a közigazgatás versenyképességét, ha alrendszerei között az együttműködés nem harmonikus, így például ha feszültség keletkezik a helyi önkormányzatok és a központi közigazgatás között. A helyi önkormányzati igazgatásról a kutatás korábbi fázisaiban részletes értékelés készült, ezért ehelyütt annyira szorítkozunk, hogy megállapítjuk, miszerint hazánk sajnos, jó példa a működési zavarokkal, nem hatékonyan, diszfunkciókkal és kevésé finanszírozott önkormányzati rendszerre és egyúttal a központi kormányzat és az önkormányzatok közötti konfliktusokra. Ezek a konfliktusok jellemzően állandósultnak nevezhetők és kormányzati ciklusokon átívelnek.<sup>18</sup>

Összességében azt a tételt fogalmazhatjuk meg, hogy az állam versenyképességét jelentős mértékben határozza meg a kormányzat, így a közigazgatás teljesítménye, tevékenységének minősége. Kérdés azonban, hogy a közigazgatás teljesítménye hogyan növelhető, melyek az akadályozó és az azt elősegítő tényezők. Ezt próbálja felvázolni a következő fejezet.

---

<sup>17</sup> Ennek a szituációnak a legaktuálisabb példája a 2011. évi CLIV. törvény által rendezni kívánt helyzet.

<sup>18</sup> A főváros és a központi kormány viszonya szemléletes példa, de sajnos egyben, csak a „jéghegy csúcsa”.





## 4. Versenyképesség, hatékonyság és demokrácia

### 4.1 A közigazgatás hatékonysága

A közigazgatás két alapelve a hatékonyság és a demokrácia, mint két a közigazgatással szemben támasztott elvárás. Ugyanakkor ezek az alapelvek látszólag egymással ellentétesen hatnak.<sup>19</sup> A kérdés, hogy ez az ellentétes hatás valós, avagy csak látszólagos. A tételt nem nehéz igazolni, vagyis a látszólagos ellentét szembetűnő, könnyen kimutatható. Ehhez kiindulópontunk, hogy nagyon leegyszerűsítve a közigazgatásban mindig megtalálható két alkotóelem közül egyik, jelesül a szakmai elem (az igazgatás) biztosítja a hatékonyságot, ezzel szemben a másik alkotóelem a politika biztosítja a demokratikus működést. A hatékonyság és demokratizmus szembeállításának irodalma igen gazdag.<sup>20</sup>

Nagyon leegyszerűsített sémát alkalmazva megállapítható, hogy a diktatúrák közigazgatása gyors, operatív és eredményes, egyszóval igen hatékony. A demokrácia játékszabályait betartó, vagyis a jogszabályoknak alávetett demokratikus jogállam közigazgatása ehhez képest lassú, körülményes és nem is mindig eredményes, legalábbis a kívánt eredményt nem mindig és maradéktalanul teljesíti. Ezt a közigazgatási működést – hangsúlyozottan a sémát követve és szembe állítva a hatékony rendszerekkel – szokták, nem kevés kritikai éllel úgy jellemezni, hogy nem hatékony.

Kétségtelen, hogy számos versenyképes nemzetgazdaság működik a világban, amely nem ismeri a demokratikus jogállami kereteket. A *Global Competitiveness Index 2011-2012 rankings* értékelése szerint Katar 14., Szaúd-Arábia 17. vagy Kína 26. helyezése, amelyet számos Perzsa-öbölbeli állam közvetlenül követ a rangsorban ezt az elméletet támasztja alá. Ezek szerint aligha kétséges, hogy a monolit államok rendelkezhetnek versenyképes nemzetgazdasággal, így lehetnek versenyképesek. Mielőtt a tételt elfogadnánk, és belenyugodnánk a látszólagosba, érdemes megfogalmazni a kérdést, hogy miért van a rangsor elején Svájc, Svédország, Finnország és számos olyan állam, amelyek a demokrácia és a jogállami feltételek biztosításával is versenyképesek. Következésképpen a hatékony közigazgatás és a demokratikus közigazgatás nem zárják ki egymást. A versenyképesség viszonya a közigazgatás hatékonysághoz és demokratizmusához további vizsgálatokat igényel.

---

<sup>19</sup> Erről részletesen lásd Lőrincz (1981) p. 160 és Lőrincz (2010) 71. és köv. p.

<sup>20</sup> Az egyik legismertebb Szontágh Vilmos és Magyary Zoltán vitája. Lásd Bibó (1986) 274. p.

## 4.2 Az közigazgatás belső hatékonysága és a hatékony igazgatás

A közigazgatás, pontosabban az igazgatás hatékonyságának elméletét az igazgatástudomány (közigazgatástudomány) dolgozta ki. Természetesen nem mindegy, hogy igazgatástudományról vagy közigazgatástudományról beszélünk-e. Ismeretes azon elmélet, amely nem szentel különös figyelmet annak, hogy az igazgatási tevékenységet milyen keretek között, jelesül magán vagy közigazgatási keretek között végzik-e. Ez, az elsősorban angolszász területen elterjedt felfogás nem tesz lényegi különbséget köz és magánigazgatás között és a magánigazgatásban alkalmazott módszereket, elveket a közigazgatásban is alkalmazhatónak, sőt kívánatosnak tartja. Ennek megfelelően kezeli az igazgatás hatékonyságának kérdését is.

Az amerikai igazgatástudomány, az ún. management irányzatok, de részben a francia igazgatástudomány, jelesül elindítója H. Fayol fogalmazták meg és művelőik követik a mai napig azt az alapelvet, miszerint igazgatás csak egy van és annak elveit sikerrel lehet alkalmazni bármilyen igazgatási tevékenységre. Nagyon leegyszerűsítve ezen a vonalon fejlődött ki a new public management irányzat is. Az igazgatástudomány, vagy közigazgatástudomány és a management irányzatok részletes ismertetését mellőzve érdemes röviden összefoglalni, hogy melyek a hatékony igazgatás feltételei a gyakorlatban. Ezt a magánigazgatás példáján keresztül próbáljuk meg bemutatni.

A nagyvállalaton belül a vezetőség akarata érvényesül, ellentmondást nem tűr. A hierarchia rendje szigorú: a felettes utasít, és az alárendelt végrehajt. Egy hatalmi centrum létezik és nyomaiban sem érvényesül a fékek és egyensúlyok rendszere, amely a – demokratikus - közéletben biztosítja, hogy ne kerüljön egyetlen társadalmi csoport sem túlsúlyra és a kisebbségi érdek is védelemben részesüljön. Mindez ismeretlen a magánigazgatás szervezeteiben.

A vállalatok működésére jellemző, hogy alkalmazottai magukévá teszik a vállalat értékeit és kötelesek képviselni azokat anélkül, hogy részt vehetnének az értékek formálásában. Ez is ellentétes a demokráciával, mert a demokratikus jogállamban érvényesül az értékek pluralizmusa és ezek szembekerülése esetén – ha a konszenzus lehetetlen - értéksemleges bürokratikus eljárást lehet igénybe venni a konfliktus rendezésére. Ilyen eljárás igénybe vétele sem jellemzi a vállalati működést.

A magánigazgatás működését a szűrt, vagyis ellenőrzött információ egyirányú áramlása jellemzi a hierarchikus csatornákon. Nem jellemző az információ szabad áramlása és megosztása mindenki számára elérhető felületeken (média).

A modern magánigazgatási szervezetek működési jellegzetességei kísértetiesen hasonlítanak a weberi bürokrácia modellre, de ha ennél is messzebbre merészkedünk, működésük olyan, mint a feudális abszolutizmus rendőrállami igazgatási rendszere. A mai nagyvállalat zártan és átláthatatlanul működik, megjelenését fényes külsőségek jellemzik, amelyekkel hatalmát és befolyását demonstrálja. A működés mechanizmusát és a belső szabályzatokat csak a dolgozók ismerik, de ők is csak a szükséges mértékben. Az ügyfél e szabályok ismerete hiányában éppen olyan kiszámíthatatlannak látja kívülről a vállalat működését, mint néhány száz éve az alattvaló láthatta a fejedelem hivatalát.

A modern magánigazgatási szervezetektől nem idegen az uniformizáltság, éppen úgy, mint az első jól szervezett fejedelmi adminisztrációktól. Ez megjelenhet egyenruha, de legalábbis a munkában kötelező ruházati stílus előírásában és sajátos, csak a szervezeti vagy szakmai működésre jellemző szakkifejezések, nyelvezet használatában, vagy a vállalon belül rendszeresített formanyomtatványok használatában.

Következésképpen napjaink hatékonyan működő nagyvállalata a bürokratikus igazgatás működési elvei mentén szerveződve működik és elvet minden olyan értéket, amely értékek mentén a demokratikus jogállami társadalom és a közélet, így a modern közigazgatás szerveződik. Képzeljük el, hogy a hatékony magánigazgatás fent ismertetett jegyeinek alkalmazása milyen hatással lenne a közigazgatásra, annak működésére és még inkább társadalmi megítélésére! Nyilvánvaló, hogy ezek a szervezeti és működési jellemzők elfogadhatatlanok és nem meglepő, hogy a management irányzatok sem ezek átvételét, alkalmazását javasolják a közszférában.

A fent jellemzett magánigazgatási működéssel szemben „a nyitott közigazgatás a demokratikus kormányzás, a társadalmi stabilitás és a gazdasági fejlődés nélkülözhetetlen eleme. [...] A *jó kormányzás* (good governance) vezérelvei – az átláthatóság és a felelősség (elszámoltathatóság); a becsületesség és a méltányosság; az eredményesség és a hatékonyság; a jogállamiság tiszteletben tartása – képezik a nyitott közigazgatás alapkövét.” Az idézet az OECD megállapítása.<sup>21</sup> Az OECD megállapítja, hogy a nyitott közigazgatás szükségszerű alkotóeleme a demokráciának, a társadalmi stabilitásnak és a gazdasági fejlődésnek. Megerősíti a demokráciát és a növeli a versenyképességet, előfeltétele a jó kormányzásnak, és mint ilyen, a public management egyik alapeleme.

A közigazgatás nyitottsága azonban nem merül ki az átláthatóságban, hanem jelenti az információhoz való állampolgári hozzáférést és a társadalommal folytatott konzultációt, vagyis a döntéshozatalban való állampolgári, társadalmi részvételt is. A közigazgatás nyitottsága megváltoztatta

---

<sup>21</sup> OECD (2007) 40. p.

az állampolgár és a közigazgatás viszonyát, ami összességében a közigazgatás megerősödéséhez és stabilitásának megnövekedéséhez vezetett.

### **4.3 A közigazgatás szervezete és a hatékonyság**

Az eddigiekben a közigazgatás szervezetének belső kérdéseit vizsgáltuk. A belső szervezeti kérdések és a belső szervezési elvek arra adnak választ, hogy az igazgatási szervezet felépítése, struktúrája hogyan kerüljön kialakításra, hogyan épüljön fel. Érdekes azt is áttekinteni, hogy a közigazgatás szervezetrendszerének, vagy legalábbis egyik-másik alrendszerének struktúrája, pontosabban annak kialakítása hatással van-e hatékonyságára. A kérdés, hogy hogyan teremthetők meg a hatékonyabb közigazgatás szervezeti keretei? Hogyan biztosítható szervezeti átalakítással, hogy kevesebb ráfordítással a közigazgatás többet nyújtson?

Korábban már rögzítésre került a tétel, miszerint a közigazgatási szervezetrendszer egyik eleméhez nem lehet hozzányúlni anélkül, hogy ez ne lenne hatással a rendszer egészére. Következésképpen akár egyetlen szakigazgatási ágazatban megvalósított változtatás a rendszer egészében éreztetheti hatását.

A közigazgatási rendszer változásának általános érvényű jellemzőit a közigazgatástudomány már korábban kimutatta és részletesen analizálta.<sup>22</sup> Ennek megismétlése nélkül érdemes röviden áttekinteni, hogy a XIX. század végétől az 1980-as évekig vizsgált időszakban bekövetkezett mennyiségi és minőségi változások folyamata folytatódott-e az elmúlt két évtizedben és ez mennyiben befolyásolta a közigazgatás hatékonyságát és versenyképességét. Az említett változások részben mennyiségi, jelesül a minisztériumok számának növekedése, részben minőségi, jelesül az ún. új típusú közigazgatási szervek megjelenése és elterjedése.

Köztudott, hogy a központi közigazgatás struktúrája állandóan változik, így a minisztériumok száma és szervezeti felépítése is. Ez az éppen hatalomba lépett kormányok politikai elképzeléseinek és programjának a függvénye. Az ún. stabil, vagyis az állam szuverén funkcióinak ellátásáért felelős minisztériumok úgy, mint a külügy, hadügy, pénzügy, belügy, igazságügy átszervezése – összhangban Lőrincz Lajos korábbi megállapításaival és hivatkozva az OECD megállapításaira – kevésbé jellemző. Ezeknek a szervezeteknek az átszervezése egyrészt nagyon költséges lenne, másrészt kihatással lenne a kormány és a közigazgatás egészének működésére ezért jelentős kockázatokkal járna.

---

<sup>22</sup> Lásd Lőrincz (1981) 27-52. pp.

Ehelyütt érdemes rámutatni, hogy Magyarországon, 2006-ban olyan folyamat kezdődött, amely a központi államigazgatást, pontosabban a minisztériumi struktúrát ezen alapelv szintű megállapítással éppen ellentétesen alakította át. A belügyminisztérium és az igazságügyi minisztérium önállóságának megszüntetése (2006), majd a pénzügyminisztérium megszüntetése és az igazságügyi tárca újabb átszervezése úgy, hogy önállóságát nem szerezte vissza (2010) megbontotta a központi kormányzat és ezzel az állam stabilitását.

Az új minisztériumok létrehozásának jelensége a közigazgatás ún. feladatteljesítő szektora szerepének növekedésével kezdődött és ez a szervezeti (mennyiségi) növekedés – régiótól függően - az I. világháború előtt és utáni évtizedekre volt jellemző. Nyilvánvaló, hogy az állami feladatok és a közigazgatás beavatkozásának növekedésével párhuzamosan a minisztériumok száma nem növekedhetett korlátok nélkül és a folyamat meg is állt. Ma már nem jellemző, hogy az állami tevékenység változása, növekedése újabb minisztérium létrehozását eredményezné, inkább új államtitkárság vagy egyéb szervezeti egység szerveződik a minisztériumon belül. Kivételek mindazonáltal vannak, de ezek sokszínűek és a különböző államok függvényében váltakoznak. Talán az egyetlen általánosnak tekinthető olyan új állami prioritás, amely ügyeinek igazgatására több államban is hoztak létre önálló minisztériumot vagy más központi államigazgatási szervet a nők és a jogegyenlőség védelme.

A minisztériumok és miniszterek száma determinálja a kormány tagjainak számát. A kormányok tagjainak létszáma párhuzamosan növekedett a minisztériumok számának növekedésével egészen az 1980-as évek közepéig. Az OECD tagországokban a kormány tagjainak létszáma jellemzően 15 és 20 között van. A kisebb létszámú kormány előnyét versenyképességében, hatékony költségvetési és finanszírozási mechanizmusában jelölhetjük meg. Hátránya a kevésbé átfogó képviselet képessége. A nagyobb létszámú kormány ugyan nagyobb képviseletet (például több ágazat, érdekcsoport) tud biztosítani, ugyanakkor erősebb koordinációt és nagyobb koordinációs apparátust igényel és munkáját gyakran nagyszámú kormánybizottság segíti. Ebből a szempontból Magyarország a jelenlegi nyolc minisztériumával jó irányba tett lépést – egy kormánybizottság működik. Érdekességként megjegyezhető, hogy Spanyolországban - a 2011. évi választások előtt - a minisztériumok száma a kormányelnökséggel együtt 17, a kormánybizottságok száma 9. A kormánybizottságok számához érdemes hozzáfűzni, hogy a kormány nevében és a kormány helyett eljárni, vagyis döntést hozni is jogosult kormánybizottságok rendszerváltás előtti nagy számát éppen azért csökkentették Magyarországon, mert működésükkel valójában a kormány súlyát csökkentették.

Ami a minisztériumok méretét és azok változását illeti, a szervezet mérete jellemzően a központi közigazgatás függvényében alakul. Általános alapelvként az OECD azt fogalmazza meg,<sup>23</sup> hogy a nagyobb szervezeti méret elősegíti a takarékoskást és a koordinációt, ezzel szemben a kisebb méretű minisztériumi szervezet kedvez a pontosságnak és a fokozott felelősségnek. Ehelyütt érdemes rámutatni arra, hogy egyes stabil minisztériumok száma a létrehozásuk időpontjához képest a XX. század végéig szinte alig változott. Így például a francia külügyminisztériumban 1870-ben 93 alkalmazottat tartottak nyilván, 1940-ben 220-at. Az igazságügyi minisztériumban ez a szám 99 és 77, a belügyminisztériumban 363 és 233, a védelmi minisztériumban 480 és 432, miközben a közigazgatás létszáma összességében 430 ezerről 950 ezerre nőtt.<sup>24</sup>

A minisztériumok, mint „line” típusú szervek számának növekedése, mint a közigazgatási szervezetben bekövetkezett mennyiségi változás mellett a korábban vizsgált időszakban minőségi változás is kimutatható, mégpedig a „staff” típusú szervek megjelenésével.<sup>25</sup> Megállapítható, hogy ez a folyamat is folytatódott. Az OECD közigazgatási reformokról szóló beszámolója szerint az elmúlt két évtizedben a legjelentősebb szervezeti változás a közigazgatásban a független (autonóm) szervezetek létrehozása és a nagyfokú önállóság biztosítása volt.<sup>26</sup> A hagyományosnak tekinthető minisztériumi struktúra mellett, amely a stabil és egyszerű kormányzás modellje, tovább folytatódik a kormánytól igazgatási önállósággal és függetlenséggel rendelkező független hatóságok létrehozása. Ennek célja a közigazgatási rendszer hatékonyságának és jövedelmezőségének növelése és a döntéshozatal depolitizálása.

Az új típusú közigazgatási szervek között sajátos csoportot alkotnak a független szabályalkotók. Ezek független szabályalkotó fórumok, amelyek meghatározott eljárások végrehajtására is hivatottak. A független (autonóm) közigazgatási szervek számát szemlélteti az alábbi táblázat.

---

<sup>23</sup> OECD (2007) 121. p.

<sup>24</sup> Forrás Lőrincz (1981) 34. p.

<sup>25</sup> Lőrincz (1981) 35. és köv. p.

<sup>26</sup> OECD (2007) 122. p.

Ország	Szerv elnevezése	Szervek száma
Egyesült Királyság	végrehajtó ügynökség	131
Franciaország	közüntézmény (établissement public)	1300*
Hollandia	önálló közigazgatási szerv (ZBO)	339
Svédország	központi ügynökség	300
Új-Zéland	a Korona Egységei	79

1. sz. táblázat. A független (autonóm) közigazgatási szervek száma néhány OECD tagállamban.  
 Forrás: OECD – Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út. MTA JTI. Budapest, 2007.  
 126. oldal.

\* csak a központi, a helyi önkormányzatok által létrehozott szervezetek száma kb. 50 ezer

Magyarországon az utóbbi években ezen a területen történt előrelépés. A 2006. évi LXVII. törvény majd a 2010. évi XLIII. törvény rendszerben gondolkodva hozta létre az autonóm államigazgatási szerv kategóriáját. Jelenleg autonóm államigazgatási szerv a Közbeszerzések Tanácsa, a Gazdasági Versenyhivatal és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, utóbbi elnöke rendeletalkotási jogosultsággal is rendelkezik, vagyis a szabályalkotók kategóriájába sorolható. A korábban autonóm államigazgatási szervként működő Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete 2010 januárjától kikerült a törvény hatálya alól, ellenben alkotmányos jogállást kapott és elnöke szintén rendeletalkotási jogosultsággal rendelkezik. A 2011-ben hatályba lépő Alaptörvény újnevezést vezet be, ez az „önálló szabályozó szerv”.

Megállapítható, hogy az OECD országok versenyképes közigazgatást kialakítani célzó törekvésével összhangban Magyarországon is történt előrelépés a közigazgatás versenyképességének növelésére a szervezeti struktúra átalakítását illetően. A hazai szervezeti változtatások tehát az OECD tagállamokban bevezetett reformokhoz hasonlóak, de eredményüket egyelőre még nem tudjuk értékelni tekintettel a megvalósítás óta eltelt idő rövidségére.

A közigazgatás folyamatosan kénytelen szervezeti felépítésén változtatni, azt a megváltozott körülményekhez igazítani, állandó szerkezetátalakítási kényszerben van. Ezzel, a szervezeti átalakítással párhuzamosan a költségvetési források újraelosztása is kényszerré válik. A



szerkezetátalakítás megvalósulhat új szervek létrehozásával. Ennek hátránya lehet, hogy az egyre nagyobb számú szervezetek egyre nagyobb önállósághoz jutnak, mert céljaik és a követendő értékek a közigazgatás rendszerén belül is különbözőek. Ebben a helyzetben a kormánynak fokozottabb figyelmet és erőfeszítést kell áldoznia arra, hogy a közigazgatás egységét fenntartsa, továbbá hatékony irányítási és koordinációs rendszert működtessen.

A struktúra átalakításának kiterjedtsége abból a szempontból is korlátozott, hogy a közigazgatási szervezetrendszer stabil elemein csak óvatosan lehet változtatni, a régóta és jól működő szervezeteket nem érdemes megszüntetni, mert ezek biztosítják a rendszer stabilitását és a folyamatosságot. A közigazgatási szervezeti reform mindig hosszú időt igényel. A szervezeti változtatások elfogadásához, az új szervezeti rend munkájának rutinszerűvé válásához idő kell, ami további kereteket szab a szervezeti reformnak. A fenti megállapítások természetesen nem zárják ki a szervezeti változtatások lehetőségét és a szervezeti változtatások nem jelentik automatikusan a központi közigazgatás méretének a csökkentését.

Azt is meg kell jegyezni, hogy a szervezeti reform, mint bármely közigazgatási reform nem minden esetben sikeres. Következésképpen vannak pozitív és negatív példák. Általánosságban meg lehet állapítani, hogy a szervezetek létrehozására alapozott reformok sikertelensége fokozottan jellemzi a fejlődő államokat. Ennek egyik magyarázata a szervezeti kultúra kialakulatlansága és a viszonylag nagyfokú politikai és közigazgatási korrupció, amely a fejlettebb államokat kevésbé jellemzi.

#### **4.4 A közigazgatás hatékonysága és az állami beavatkozás növekedése**

Az állami beavatkozással kapcsolatos gondolatsort a világ legfejlettebb államait tömörítő szervezet, az OECD valójában meglepő megállapításával érdemes indítani, amely rácafol a new public management irányzatra hivatkozók leggyakoribb és a hatékony közigazgatás receptjét kínáló szlogenjére, miszerint csökkenteni kell az állami szerepvállalást, az állam szerepét. Az OECD – már idézett - megállapítása ezzel éppen ellentétes, eszerint az állam szerepe a legfejlettebb államokban növekszik.<sup>27</sup>

Az állami beavatkozás változása, eredményezzen az csökkenést vagy növekedést a beavatkozás módszereinek a változásával járt. Az erőteljesebb állami beavatkozás feltétele a jogérvényesítés, azon belül is a kötelezettségek teljesítését elősegítő eszközök fejlődését hozták magukkal. Ezzel szemben az állam számos területről kivonult, tipikusan a kereskedelmi tevékenységét csökkentette (például a légitökölekedés). Ezzel egyidejűleg az állam felhagyott bizonyos

---

<sup>27</sup> OECD (2007) 32. p.

közzolgáltatások biztosításának saját tulajdonban álló szervei révén történő biztosításával és ellenőrző tevékenységét is csökkentette ezeken a területeken (energiaszektor, vízellátás, távközlés). Az állam e pozícióinak felhagyását és tevékenységének, befolyásának csökkentését azonban ideális esetben más területen kompenzálta. Mindez összességében nem eredményezte az állami szerepvállalás csökkenését.

Az állam kivonulásával egyidejűleg növekedett az állami szabályozás kiterjedtsége, mégpedig nagyszámú és különböző igazgatási területen, illetve tárgykörben, amivel a kormányzatok a társadalom komplexitásának növekedésére próbál reagálni. Ilyen új szabályozási terület a globális terrorizmus elleni harc és a bevándorlás. Ezek egy klasszikus közigazgatási funkció a rendvédelem megújulását jelzik. Új szabályozási terület a környezetvédelem és különösen a szennyezések, a kisebbségvédelem, a közigazgatás adatkezelő tevékenysége, a fogyasztóvédelem és a tisztességes piaci verseny védelme.

Az állam és a közigazgatás szabályozó tevékenysége e szabályok betartatásának, a jogérvényesítő tevékenységnek, a végrehajtásnak is növeli a volumenét, ami a közkiadások növelésével jár. Szintén utalva a korábbi kutatás eredményeire egyértelmű, hogy a közkiadások mértéke folyamatosan és megállíthatatlanul növekedtek a vizsgált időszakban, vagyis az 1970-es évek végéig.<sup>28</sup> Ezt az alábbi táblázat adatai jól érzékeltetik.

Év	1800	1930	1955	1976	1994
<b>Összeg</b> (dollár)	5 millió	4 milliárd	7,8 milliárd	200 milliárd	1,6 trillió*

2. sz. táblázat. A föderális kormány kiadásainak növekedése az USA-ban

*Forrás: Lőrincz Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. KJK. Budapest, 1981.32. oldal,*

*\* Forrás: J.A. Chandler. Comparative Public Administration. Routledge London and New York, 2000. 216. oldal*

---

<sup>28</sup> Lőrincz (1981)

Az OECD kimutatásai szerint a világ legfejlettebb országaiban az állami kiadások lényegesen nem csökkentek annak ellenére, hogy magánosítást és szerkezetátalakítást hajtottak végre, valamint a közszolgálati dolgozók létszámát csökkentették.

Összességében véve az állami szerepvállalás változásának a lényege, hogy az állam közvetlen szolgáltatóból piacszabályozóvá vált.

## **4.5 A közigazgatás hatékonyságát célzó reformok tanulságai**

A legutóbbi két évtizedben a legtöbb fejlett állam jelentős, korszerűsítést és versenyképességet célzó reformot indított útjára. A reformok általánosságban véve változásokat eredményeztek, és ezek a változások általában előnyösek. A legfejlettebb országok közigazgatása az utóbbi két évtizedben hatékonyabb, átláthatóbb és teljesítmény-centrikusabb lett, ami növelte versenyképességüket.

Azonban ami igaz általánosságban és összességben, nem feltétlenül igaz az egyedi esetben. Az OECD tagországok a közigazgatási reformot nem azonos iramban, nem ugyanazon elemek változtatásával valósították meg. És ami még ennél is fontosabb, hogy a reform nem minden országban volt sikeres, illetve nem mindenhol azonos mértékben sikeres. Ugyanazon reformeszközök a különböző országok közigazgatásában alkalmazva különféle eredményre vezettek. Ennek oka nem csak magának a közigazgatásnak a minden államra jellemző nemzeti karaktere, a csak az adott országra jellemző sajátossága, hanem a közigazgatás társadalmi környezetének a változatossága. A közigazgatás és a gazdaság, valamint a politika kapcsolatrendszerének sokszínűségét már korábbi kutatások is kimutatták.<sup>29</sup> Mintegy két és fél évtizeddel később az OECD is ehhez hasonló megállapításra jutott: a közigazgatási reform, esetünkben a közigazgatás modernizációja környezetfüggő.<sup>30</sup> A közigazgatás korszerűsítésének reformterveit az adott országban jelentkező sajátosságokhoz kell hozzáigazítani. Csak néhány a lehetséges eltérő sajátosságok közül: az államforma lehet köztársaság vagy monarchia; az államszerkezet lehet unitárius, föderális vagy regionalizált; a végrehajtó hatalom lehet monolitikus vagy duális és ezen belül a kormány típusának is több változata ismert; a törvényhozás lehet egy vagy kétkamarás; a jogrendszer lehet kontinentális vagy common law. Jelentősége van továbbá, az állam és népessége méretének, a lakosság összetételének és a társadalom állam iránti bizalma mértékének.

A közigazgatás modernizálásának a reformja nem valósítható meg sem szűkebb, sem tágabb környezetének ismerete nélkül. A sikeres változtatásokhoz szükséges reformstratégiának illeszkednie kell a jelenleg működő közigazgatási rendszerhez, a kormányzati rendszerhez és végső soron az

---

<sup>29</sup> Lőrincz (1981)

<sup>30</sup> OECD (2007) 34. p.

államszervezethez. A közjogi, alkotmányjogi kereteket nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ehhez hasonlóan nem lehet figyelmen kívül hagyni a politikai rendszert, a politikai kultúrát, vagy éppen a közigazgatás működésének szabályait és anyagi forrásait meghatározó törvényhozó hatalmat.

Megannyi szereplő és elem, amelyek működésének és viselkedésének változása nélkül a közigazgatási reform eredménytelen lesz. Például a new public management által favorizált és számos OECD tagállamban alkalmazott közszolgáltatás-szervezési technika a kiszervezés változó sikerrel vezetett eredményre. Az OECD megállapítása szerint kockázatos olyan államokban a kiszervezés technikájához folyamodni, ahol a korrupció jelentős méreteket ölt, valamint nem biztosított, hogy a szerződéseket a közérdeknek megfelelően kötik meg. Nem előnyös módja a közszolgáltatások megszervezésének a kiszervezés akkor sem, ha a szerződéses kötelezettségek teljesítésének kikényszerítés és a végrehajtás rendszere és igazgatási eszközrendszere nem hatékony.

A legáltalánosabb tapasztalatok szerint tehát ugyanaz az eljárás vagy eszköz a környezet függvényében eltérő eredményeket hoz, lehet sikeres vagy sikertelen. Következésképpen megállapítható, hogy a magánigazgatásban kidolgozott és sikerrel alkalmazott igazgatási technikák, módszerek és eljárások a közszektorban nem mindenhol vezettek sikerre.

A közszolgáltatások szervezésének megújítása, a közpénzügyek kezelésének reformja más igazgatási területeken is további változtatásokat, új intézmények és megoldások alkalmazását eredményeztek. Ezek egy része hazánkban a rendszerváltás előtt ismeretlenek voltak. Az egyik legjelentősebb ezek közül a közbeszerzés, amellyel e kutatás keretei között részletesen foglalkozunk. Ezt mutatja be a következő rész.

## **Felhasznált irodalom**

1. Beluszky Pál: A regionális központok kialakulása Magyarországon. Magyar Tudomány. 2007/6.
2. Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In.: Válogatott Tanulmányok. Magvető Könyvkiadó. I. kötet. Debrecen 1986. p 274.
3. Chikán Attila, Czákó Erzsébet: Versenyben a világgal. Akadémiai Kiadó. 2009.
4. Comparative Public Administration. (szerk.: J.A. Chandler) Routledge, London and New York, 2000.
5. Fukuyama, Francis: Államépítés – Kormányzás és világrend a 21. században. Budapest, Századvég Kiadó, 2005.

6. Horváth Gyula: Európai regionális politika. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 1998.
7. Horváth Gyula: Régióközpontok Európában. Magyar Tudomány. 2007/6.
8. Imre Miklós: Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepe és feladatai. In.: Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett. (szerk.: Verebélyi Imre, Imre Miklós). Századvég Kiadó. Budapest. 2009.
9. Lengyel Imre: Fejlesztési pólusok, mint a tudásalapú gazdaság kapuvárosai. Magyar Tudomány. 2007/6.
10. Lőrincz Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. KJK. Budapest, 1981.
11. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC. Budapest, 2010.
12. OECD - Government at a Glance. 2011. OECD. 2011.
13. OECD – Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást?A követendő út. MTA JTI. Budapest, 2007.
14. Pálné Kovács Ilona: Régiók most vagy soha? Magyar Közigazgatás. 2004. június.
15. Rechnitzer János: Az európai regionális politika és városfejlődés. Magyar Tudomány. 2007/6.
16. Stumpf István: Kormányzati kihívások – erős végrehajtó hatalom – világos kormányzati stratégia. Magyar Közigazgatás. 2006. március-április.
17. Stumpf István – Gellén Márton: A jó kormányzás felé. In.: Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett. (Szerk.: Verebélyi Imre, Imre Miklós). Századvég Kiadó. Budapest. 2009.
18. Szirmai Viktória: A magyar nagyváros térségek társadalmi jellegzetességei. Magyar Tudomány. 2007/6.
19. Temesi István: A kameralisztika. In: Közigazgatáselmélet. (Szerk.: Szamel Katalin.) Budapesti Corvinus Egyetem, Közigazgatástudományi Kar. Egyetemi jegyzet. Budapest. 2010.

## II. Boros Anita: A közbeszerzés és a versenyképesség kapcsolata

A versenyképesség fogalmával sokan sokféleképpen foglalkoztak. A szakirodalom képviselőinek egy része elsősorban a *vállalati versenyképesség kérdését* vizsgálja, azonban az elmúlt időszakban, különösen a gazdasági válság hatására egyre inkább teret nyert az *állam versenyképességének vizsgálata is*. A versenyképesség fogalmát a szerzők többnyire vagy a kínálati oldalról, az inputok felől, vagy a keresleti oldalról, a piac irányából mutatják be: a *komparatív előnyök tanát megelőző* és arra épülő ún. *statikus elméletek* általában nemzeti szinten vizsgálják a versenyképességet [Majoros, 1997, 11.o.], míg a *kompetitív előnyök elmélete* elsősorban a versenytársakkal szemben értelmezhető. Ez utóbbi elsősorban Porter nevéhez köthető, aki a „Competitive Advantage of Nations” című könyvében azt írja, hogy egy ország kompetitív előnyét [Porter, 1990, 71.o.] a tényezőellátottság, a keresleti viszonyok, a kapcsolódó és beszállító iparágak, valamint a vállalati stratégia, struktúra és verseny befolyásolják.

Emellett ismeretes az ún. *Structure conduct performance elmélet* is, mely elsősorban a szerkezet, a vállalati magatartás és teljesítmény alapján értékeli iparágakat.<sup>31</sup>

Ezzel összefüggésben gyakran vetődik fel a kérdés, miként javítható az állam feladatellátása – különös tekintettel a közfeladatok hatékonyságára – valamint hogyan növelhető a gazdasági szereplők piaci részesedése és támogatása.

Az OECD által megfogalmazott definíció szerint a „versenyképesség a vállalatok, iparágak, régiók, nemzetek és nemzetek feletti régiók képessége viszonylag magas tényezőjövedelem és viszonylag magas foglalkoztatási szint létrehozására egy fenntartható bázison, miközben a nemzetközi versenynek tartósan ki vannak téve.”<sup>32</sup>

A *nemzeti szinten értelmezett versenyképesség* fogalma az 1980-as években terjedt el az Amerikai Egyesült Államokban Japán nemzetközi piaci pozícióinak erősödésével. Rapkin szerint a nemzeti szinten értelmezett versenyképesség vonatkozásában a gazdasági tényező mellett szerepet kapnak bizonyos új képességek is, úgymint a katonai, tudásipari előnyök.<sup>33</sup>

Az Állami Számvevőszék Kutató Intézete által 2009-ben közzétett tanulmány (a továbbiakban:

---

<sup>31</sup> Balázs András: Versenyképességi koncepciók. 7.o. In.: <http://www.vki.hu/~tfleisch/~haver/szakirodalom/haver-BAKACS-final-031109.pdf> (2011.11.28.)

<sup>32</sup> Framework Conditions for Industrial Competitiveness, 1994, idézi: Hatzichronoglou [1996] 20. o.

<sup>33</sup> Rapkin, David P.; Avery, William P. (szerk.), 1995: National Competitiveness in a Global Economy, Lynne Rienner, London, 6.o.

ÁSZ-tanulmány) az állam célszerű gazdasági szerepvállalásának lehetőségeit vizsgálta a XXI. század elejének globális gazdaságában. A tanulmány megállapítja, hogy az állam a XX. században a korábbiakhoz képest minőségileg más típusú problémákra reagálva a korábbiaktól eltérő szerepet vállal, hiszen az ún. klasszikus államhatalmi funkciók kiegészülnek más természetű, társadalompolitikai, innovációs, humántőke-hasznosításra irányuló illetve a piactökéletesítő gazdasági funkciókkal. Ezzel összefüggésben a tanulmány megjegyzi, hogy „az állam tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás, hanem egyúttal a közjó szolgálata érdekében tett erőfeszítés.”<sup>34</sup> A közbeszerzés és az állam versenyképessége számos ponton találkozó fogalmak, mondhatni a kölcsönhatásuk kézzelfogható. A közpénzek szabályozott felhasználásának rendje és az ilyen szabályok által piachoz jutó közbeszerzési szereplők befolyásolják az állam gazdasági mozgásterét, megítélését és nemzetközi versenyképességét. Ennek pozitív hatásait az állam saját eszközrendszer útján fejlesztheti: a kedvező jogszabályi környezet, a könnyű piacra lépés, az egyszerű, gyors, olcsó eljárások mind a közbeszerzés hatékonyságát szolgálják.

A versenyképesség és különösen az *állam versenyképességének mérése* nehéz feladat. Ehhez nyújtanak segítséget bizonyos nemzetközi összehasonlítások: az International Institute for Marketing Development által kiadott „*World Competitiveness Yearbook*” minden évben megvizsgál 286 statisztikai mutató alapján 49 országot aszerint, hogy mennyire képesek megfelelő üzleti környezetet biztosítani a vállalatok számára.<sup>35</sup> Magyarország, összesített teljesítménye alapján a 49 ország között az alábbi helyezéseket érte el az elmúlt években:

2007	2008	2009	2010	2011
35.	38.	45.	42.	47.

2.. sz. táblázat. Forrás: *World Competitiveness Yearbook*<sup>36</sup>

Az OECD a külkereskedelem K+F intenzitását mérve állít fel egy ún. *benchmarking listát* (Science and Technology Industry Scoreboard).

Szintén kiemelendők azok az elemzések, amelyek az egy főre jutó GDP alapján vizsgálják az

<sup>34</sup> Török Ádám (2007): A versenyképesség egyes jogi és szabályozási feltételei Magyarországon. In.: Közgazdasági Szemle, LIV. évf., 2007. december, 1066. o.

<http://www.asz.hu/tanulmanyok/2009/az-allam-celszeru-gazdasagi-szerepvallalasa-a-xxi-szazad-elejenek-globalis-gazdasagaban/t310.pdf> 7.o. (2011.11.27.)

<sup>35</sup> Balács András: versenyképességi koncepciók. 12.o. In.: <http://www.vki.hu/~tfleisch/~haver/szakirodalom/haver-BAKACS-final-031109.pdf> (2011.11.28.)

<sup>36</sup> <http://www.imd.org/research/publications/wcy/index.cfm> 2007-2011. (2011.11.28.)

államok versenyképességét. Az Eurostat adatai szerint Magyarországon az egy főre jutó GDP volumenindexe az EU27 átlagához viszonyítva 2010-ben 64% volt. Magyarország az összehasonlításban részt vevő 37 európai ország közül a 25., az EU27 tagállamán belül pedig a 22. helyet foglalja el.

Sorrend (2010.)	Ország	Egy főre jutó GDP (PPS) EU27		
		2008	2009	2010
1.	Luxemburg	280	272	283
2.	Norvégia	189	175	179
3.	Svájc	142	144	147
4.	Hollandia	134	131	134
5.	Írország	133	127	125
6.	Ausztria	124	124	125
7.	Dánia	123	121	124
8.	Svédország	123	119	123
9.	Németország	116	116	118
10.	Belgium	115	116	118
11.	Finnország	118	114	116
12.	Egyesült Királyság	115	113	114
13.	Izland	122	117	110
14.	Franciaország	106	107	107
15.	Spanyolország	103	103	101
16.	Olaszország	104	104	100
17.	Ciprus	97	98	98
18.	Görögország	94	94	89
19.	Szlovénia	91	88	87
20.	Málta	79	81	83
21.	Portugália	78	80	81
22.	Csehország	81	82	80
23.	Szlovákia	72	73	74
24.	Észtország	68	64	65
25.	Magyarország	65	65	64
26.	Lengyelország	56	61	62
27.	Horvátország	63	64	61
28.	Litvánia	61	55	58
29.	Lettország	56	52	52
30.	Törökország	47	45	48
31.	Románia	47	46	45
32.	Bulgária	44	44	43
33.	Montenegró	43	41	40
34.	Szerbia	37	37	35
35.	Macedónia	34	36	35
36.	Bosznia-Hercegovina	30	31	31
37.	Albánia	26	27	29

3. sz. táblázat. Forrás: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (2011.11.28.)

Hazánk helyezése a fenti táblázat tanúsága szerint nem túl biztató. Az ÁSZ-tanulmány egyik kiemelendő megállapítása, hogy a magyar export bruttó értéke úgy érte el a GDP értékének közel 70%-át, hogy a Magyarországon előállított hozzáadott érték igen alacsony. Ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy „a külföldi tőke által végrehajtott beruházások jelentős része magas technikai-technológiai színvonalon valósult meg, azaz viszonylag kevés munkahelyet teremt. Ugyanakkor a foglalkoztatás



igen nagy arányban olyan mikrovállalkozásokban valósul meg, amelyek általában alacsony termelékenységgel, gyenge versenyképességgel működnek.”<sup>37</sup>

Az ÁSZ-tanulmány felhívja a figyelmet arra is, hogy ugyan a külföldi tőke meghatározó szerepet játszik a gazdasági növekedésben, azonban a kivitelhez kapcsolódó hazai hozzáadott érték viszont alacsony maradt, ezért Magyarország külkereskedelmének hozamai többnyire nem a hazai gazdaságban jelentkeztek.

A közbeszerzés kiemelt szerepet játszik a közfeladatok ellátása és a közpénzek felhasználása tekintetében. Ennek a jogterületnek a szabályozása elsősorban arra hivatott, hogy a közpénzek hatékony és átlátható felhasználásának kereteit biztosítsa.

A KSH előzetes tavalyi GDP-adatait alapul véve jelenleg 5,66 százalék a GDP-hez viszonyított szerződött közbeszerzési érték Magyarországon szemben azzal, hogy az EU GDP-jének mintegy 17 százalékát teszik ki a közbeszerzések - közölte a Transparency International (TI) Magyarország egy ez év februárjában közzétett tanulmányában.<sup>38</sup>

Felvetődhet a kérdés, vajon az állam hogyan járulhat hozzá a közbeszerzési piac fejlesztéséhez, a közbeszerzésekben részt vevő termékek és szolgáltatások versenyképességének növeléséhez?

Jelen tanulmányunk annak vizsgálatára hivatott, hogy *bemutassa a közbeszerzés és versenyképesség kapcsolódási pontjait mind uniós mind hazai (nemzeti) szinten.*

## **1. A közbeszerzési jogalkotás és a versenyképesség kapcsolata**

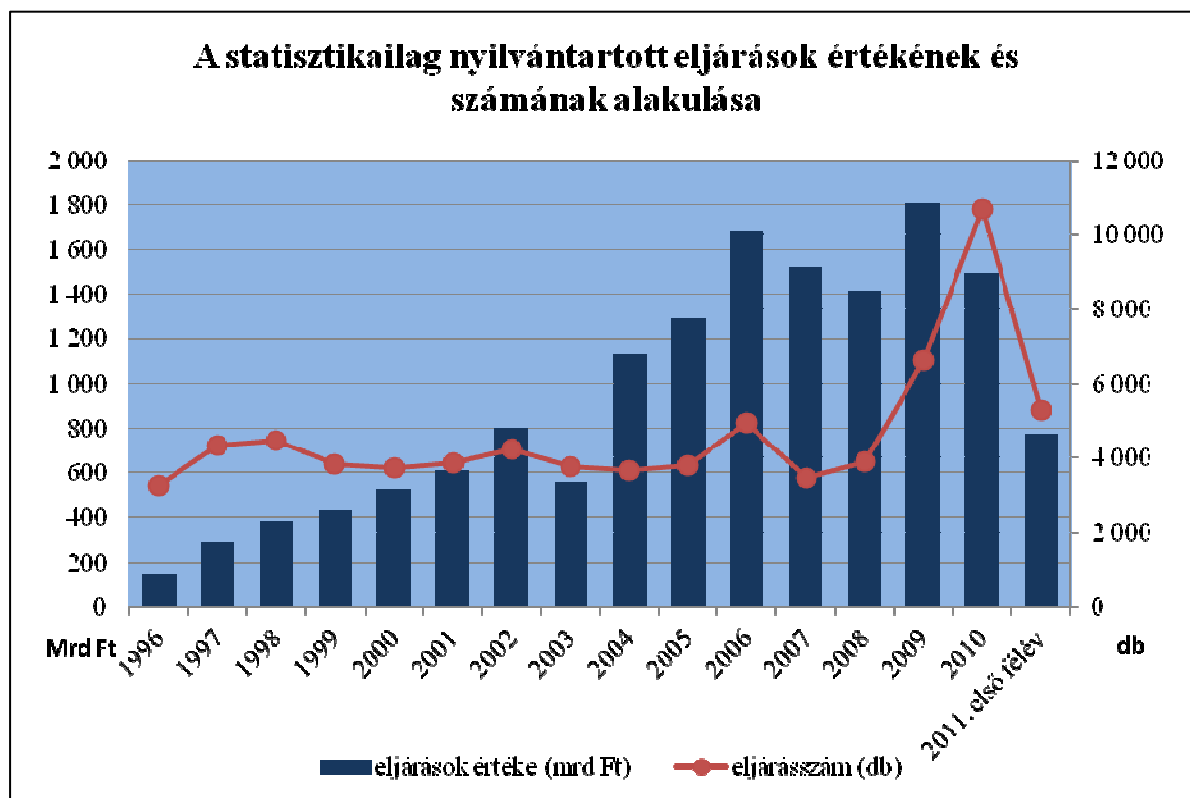
A közbeszerzési eljárások értéke tekintetében 1996-2005 között dinamikus bővülés figyelhető meg. Míg az első évben mindössze 150 milliárd Ft értékben valósult meg közbeszerzés, addig 2005-re ez a volumen közel kilencszeresére nőtt. Az 1996-2005. években a közbeszerzési eljárások száma ingadozó volt, átlagban közel 3900 eljárást indítottak évente a hazai ajánlatkérők.

A 2011. év első felében az ajánlatkérők összesen 5301 eredményes eljárást folytattak le, amely közel 22 %-os növekedést jelent a 2010. év azonos időszakában regisztrált 4356 eljáráshoz képest. Az eljárások számához hasonlóan az értékben is emelkedés tapasztalható: a 2011. első félévi 771,8 Mrd

<sup>37</sup> <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2009/az-allam-celszeru-gazdasagi-szerepvallalasa-a-xxi-szazad-elejenek-globalis-gazdasagaban/t310.pdf> 7.o. (2011.11.27.)

<sup>38</sup> [http://www.transparency.hu/Kevesebb\\_a\\_kozbeszerzes\\_Magyarorszagon](http://www.transparency.hu/Kevesebb_a_kozbeszerzes_Magyarorszagon) (2011.11.20.)

Ft összérték 8,9%-al haladta meg a 2010. év első félévének a statisztikai értékét (708,8 Mrd).<sup>39</sup>



4. sz. táblázat. Forrás: A Közbeszerzések Tanácsa szervezésében 2011. november 16-17-én megrendezésre került „A közbeszerzés aktuális kérdései az Európai Unióban és a tagállamokban” c. konferencia

A fentiekből látható, hogy a közbeszerzési eljárások során felhasznált pénzösszeg igen jelentős. Erre való figyelemmel nem közömbös, hogy milyen a közbeszerzésekre vonatkozó szabályrendszer.

Török Ádám szerint a versenyképesség egyik sarkalatos pontja a jogi szabályozás kérdésköre, melynek nem kellő minősége a versenytársakhoz képest költségekben és időben is hátrányokat okoz, így a megfelelő szabályozási korrekciók valószínűleg jelentősen javítanák a magyar vállalatok versenyképességi feltételeit.<sup>40</sup>

A már hivatkozott ÁSZ-tanulmány is kiemeli, hogy a közszféra közvetlenül és közvetetten is hozzájárul az ország versenyképességének alakulásához: ez megnyilvánulhat egyrészt a

<sup>39</sup> Dr. Gajdos Róbert, a Közbeszerzések Tanácsa elnökének a Magyar Jogász Egylet XXXI. Jogász Vándorgyűlésén 2011. október 14-én elhangzott előadása

<sup>40</sup> Török Ádám (2007): A versenyképesség egyes jogi és szabályozási feltételei Magyarországon. In.: Közgazdasági Szemle, LIV. évf., 2007. december, 1068. o.

közszolgáltatások nyújtásának színvonalában másrészt a jogi, társadalmi, politikai, intézményi környezet kialakításában.

A Bizottság 2011-es közleménye (ld.II.pont) szerint kulcskérdés a közbeszerzésre vonatkozó jogi keret felülvizsgálata és korszerűsítése olyan kiegyensúlyozott közbeszerzési politika megteremtése érdekében, amely a környezetkímélő, társadalomtudatos és innovatív termékek, szolgáltatások és építési beruházások iránti keresletet támogatja. A felülvizsgálatnak az ajánlatkérők számára egyszerűbb és rugalmasabb eljárásokat kell biztosítania, továbbá könnyebbé kell tennie a közbeszerzéseken való részvételt a vállalkozások, és különösen a kkv-k számára.<sup>41</sup> Noha a Bizottság a közbeszerzési jog modernizációját nem kizárólagosan a közbeszerzések jogi keretének felülvizsgálatában látja, mégis egyértelműen megállapítható, hogy a közbeszerzési szerepök versenyképességét, a közbeszerzési piac hatékonyságát elsősorban a közbeszerzési jogszabályi környezet minősége befolyásolja. Az uniós közbeszerzési szabályok versenyképességgel összefüggésbe hozható szabályrendszerének bemutatására tanulmányik II. pontja hivatott, ezért itt elsősorban hazai közbeszerzési jogalkotás és a versenyképesség kapcsolódóási pontjait vizsgáljuk.

*A hazai közbeszerzési szabályozási környezettel kapcsolatos leggyakoribb probléma a szabályok gyors és áttekinthetetlen változása, a túlszabályozottság, illetve a jogszabályalkotást, illetve a jogszabályok módosítását megelőző részletes és alapos hatásvizsgálatok, elemzések hiánya.*

A hazai közbeszerzési jogszabályi környezet vizsgálata tekintetében elsősorban az alábbiakat kell kiemelnünk:

Magyarország integrációs törekvései megvalósítását elősegítő legátfogóbb nemzetközi szerződése, a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás (a továbbiakban: Európai Megállapodás) volt, mely a 66. Cikkében közbeszerzési vonatkozású szabályokat is tartalmazott.

Az első – kifejezett – közbeszerzési törvényünk 1995-ben a közbeszerzésekről szóló – akkori – hat európai közösségi irányelv, a GATT Kormányzati Beszerzésekről szóló Kódexe, a közbeszerzések tárgyában született UNIDROIT-mintatörvény, valamint az 1934-es Közszállítási Szabályzat egyes normáira épült.<sup>42</sup>

A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (Régi Kbt.) megalkotását mindenekelőtt az indokolta, hogy biztosítani kellett az államháztartás alrendszerei vagyongazdálkodásának

---

<sup>41</sup>Lásd még az „Innovatív Unió” c. (COM(2010) 546) és az „Integrált iparpolitika a globalizáció korában” c. (COM(2010) 614) kiemelt kezdeményezéseket.

<sup>42</sup> Gajdos-Boros: A Közbeszerzések Tanácsa. In.: A közbeszerzések gyakorlata. Raabe Kiadó, 2011. 3.sz. I/1.24: 1-3.o.

hatékonyágát és átláthatóságát. Bár a közbeszerzések joga egy teljesen új jogterület volt a hazai jogalkalmazók számára, a Régi Kbt. egy könnyen alkalmazható, egyszerű jogszabályként funkcionált. 1999-re a későbbi csatlakozásunk előkészítése jegyében az akkori közösségi irányelvek nagy része is implementálásra került a hazai jogba, de még voltak hiányosságaink, így például az értékhatárok, a nyílt és az egyéb eljárástípusok közötti választás lehetősége nem került konzekvensen meghatározásra. A jogalkalmazásban felmerült kérdések orvoslására volt hivatott a 2003-ban elfogadott új közbeszerzési törvény – a 2003. évi CXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.), ám a jogalkotási hullám ezzel nem ért végét. A Kbt. elfogadásával gyakorlatilag ezzel párhuzamosan az Unióban befejeződött az akkori közösségi irányelvek reformja is, mely újabb tagállami jogalkotási kötelezettségeket keletkeztetett.<sup>43</sup> A Kbt. a hatályba lépése óta több, mint ötször módosult, 11 kormányrendeleti és 6 miniszteri rendeleti szintű végrehajtási rendelete egészítette ki, a szabályok egyre bonyolultabbá, átláthatatlanabbakká váltak és az egységes jogalkalmazást a jogorvoslati szakaszban megszülető ellentmondó döntések sem segítették az egyre inkább elhatalmasodó közbeszerzés-szabályozási deficitben. Erre való figyelemmel 2010 szeptemberében egy átfogó törvénymódosításra került sor. A Kbt-t módosító törvény indokolásának tanúsága szerint a jogalkotó rövid távú célja az volt, hogy a Kbt. az elkövetkező időkben minél kevesebbszer módosuljon; erre való figyelemmel szükséges volt egy azonnali módosítás, amely a Kbt.-ben szereplő, a közbeszerzési eljárásokat akadályozó, lassító, az eredménytelen közbeszerzési eljárások számát növelő előírásokat módosította, igyekezett tovább növelni a kkv-k közbeszerzési eljárások során betöltött szerepét, részvételi lehetőségeit, igyekezett csökkenteni a körbetartozást, valamint orvosolni a Kbt. egyéb, a jogalkalmazásban problémákat generáló hibás elemeit. Ennek eredményeként – többek között – eltörlésre került a kötelező hirdetményellenőrzés, a közbeszerzési tanácsadók közösségi rezsimben történő kötelező igénybe vétele, egyszerűsödött a kifizetések rendje. Az elmúlt egy év tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy az adminisztratív terhek csökkentését célzó intézkedések nem váltották be a hozzájuk fűzött pozitív reményeket. Ellenkezőleg, a hirdetmények előzetes ellenőrzése annak garanciájául szolgált, hogy az ajánlatkérők sem hazai sem közösségi viszonylatban nem írnak elő a Kbt-vel ellentétes követelményeket a hirdetményeikben. A hivatalos közbeszerzési tanácsadók intézményének „megnyirbálása” megint csak a közbeszerzési résztvevők adminisztratív terheinek csökkentésének égisze alatt történt. Az említett két közbeszerzési jogintézmény szorosan összefügg egymással: az elmúlt időszakban ugyanis lényegesen több hivatalból induló jogorvoslat indult a hirdetmények jogellenes tartalmú megjelenése miatt, mely vélhetően a közbeszerzési joggyakorlatot kellőképpen ismerő hivatalos közbeszerzési tanácsadók – legalább közösségi rezsimbe történő

---

<sup>43</sup> Boros Anita: Az önkormányzati beszerzések tapasztalatai – típushibák és megoldások. In.: Új Magyar Közigazgatás. 2011. 9. sz. 12-14.o..

bevonásával – kiküszöbölhető lenne. Az említett két kérdés valóban az ajánlatkérőket sújtó adminisztratív teherként fogható fel. Álláspontunk szerint azonban a megfontolt jogalkotásnak az is előfeltétele, hogy a jogalkotó kellőképp felmérje bizonyos jogszabály módosítások közbeszerzési piacra gyakorolt hatását, különben éppen az elérni kívánt céllal ellentétes eredmény generálódik. Felvetődik a kérdés: egyszerűbb, olcsóbb eljárás vagy jogszerű? Nos, álláspontunk szerint a jogszerűség, átláthatóság elérhető drasztikus jogalkotói megoldások nélkül, kisebb, fokozatos jogszabály-módosításokkal is. Ezzel kiküszöbölhető az, hogy a közbeszerzési piac bizonyos, látszólag megnyíló kiskapuk rendszerében pellengérré állítsa a jogszerűség követelményét.

Ehhez kapcsolódik – ahogyan az ÁSZ-tanulmány is megfogalmazta – a jogalkotást megelőző szakmai prioritások kellő megfogalmazásának hiánya, az esetleges új normaelemek gazdaságra és piaci szerkezetre gyakorolt hatásának vizsgálata. A közbeszerzési jogi környezet ilyen jellegű vizsgálata elsődlegesen a körbetartozások, az átláthatatlan alvállalkozói láncok, a korrupció visszaszorítása vonatkozásában vizsgálandó.

A közbeszerzési joganyag átfogó módosítás 2010-ben sem zárult le: 2011 júliusában a parlament egy teljesen új közbeszerzési törvényt fogadott el. A *2011. évi CVIII. törvény* (a továbbiakban: Új Kbt.), az új közbeszerzési törvény az eddigi szabályozási megoldással szakítva *lényegesen egyszerűbb konstrukció* mellett foglal állást: célul tűzte ki a Kbt. eddigi átláthatatlan rendszerének az egyszerűsítését, a többszörös visszahivatkozások felszámolását és a törvényi garanciák lehető legszélesebb körű rendszerének a kiépítését. Az új törvény szabályozási koncepciója számos olyan, a közbeszerzésben részt vevők versenyképességét támogató előremutató rendelkezést tartalmaz, amely igyekszik orvosolni a versenyképességi tényezők közül talán legsúlyosabb jogalkalmazási problémákat, így különösen mellőzni a túlszabályozottság problémáját. A hatályos közbeszerzési törvénnyel kapcsolatban megfogalmazott legtöbb kritika a szabályozás oldaláról ugyanis abban ragadható meg, hogy a Kbt. egyrészt rendkívül hosszú, minden tényállást szabályozni kívánó norma, a többszörös visszahivatkozások pedig átláthatatlanná teszik az egyébként sem egyszerűen értelmezhető szabályokat. Az új törvény szerkezete alapvetően szakít a korábbi törvény felépítésével. Az Új Kbt. Első Részében meghatározza azokat az általános szabályokat, melyek minden közbeszerzésre irányadóak. A rezsimszisztem változatlan marad, így továbbra is megkülönböztetjük a közösségi és a nemzeti rezsimit. Az Új Kbt. ennek megfelelően Második Részében az uniós értékhatárt elérő értékű, míg Harmadik Részében az uniós értékhatár alatti beszerzésekre alkalmazandó nemzeti eljárásrend beszerzéseinek szabályairól rendelkezik. A Negyedik Rész a

közbeszerzési szerződésekkel, az Ötödik Rész a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok, a Hatodik Rész pedig a Közbeszerzési Hatóságra vonatkozó szabályokat tartalmazza.<sup>44</sup>

Azt is ki kell emelnünk ugyanakkor, hogy az új törvény továbbra is a kógenia mellett foglal állást és mindössze néhány helyen tartalmaz csak eltérést engedő szabályt. A nemzeti eljárásrendben ugyanakkor – az előzőekben említetteknek megfelelően – nagy teret kap a diszpozitivitás.<sup>45</sup>

A másik nagy, szerkezeti szempontból kiemelendő változás a nemzeti rezsím új szabályozási technikája. A nemzeti eljárásrend szabályai megalkotásának fő szempontja az volt, hogy az uniós jog által megengedhető körben a lehető legegyszerűbbek legyenek az eljárási szabályok. Ennek fényében a jogalkotó megvizsgálta több tagállam szabályozását és a francia modell alapul vételével került kidolgozásra a hazai nemzeti eljárásrend. Ennek megfelelően az ajánlatkérő – árubeszerzés és szolgáltatásnyújtás esetében – egyes garanciális rendelkezések érvényesülése mellett maga döntheti el, hogy milyen eljárásrend szerint kívánja lefolytatni az eljárását: az uniós eljárásrendben alkalmazandó formális eljárások szabályait alkalmazza, vagy az általa kialakított szabályok szerint folytatja le az eljárást.<sup>46</sup>

Néhány közbeszerzési területen a fentiekkel ellentétben éppen az *alulszabályozottság* jellemző, mely a versenyképesség javulásának béklyója. Az Új Kbt. tekintetében például kiemelendő, hogy számos olyan „gumi” szabályt tartalmaz, melynek tartalommal való kitöltését a jogalkotó az ajánlatkérőre illetve a joggyakorlatra bízta.

Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) 2010-ben olyan közbeszerzéssel kapcsolatos regionális felmérésre vállalkozott, amely EBRD országok közbeszerzésekkel összefüggő szabályozását összesítette. A felmérés eredményeit az EBRD 2011. május 19-én, Asztanában tartott közbeszerzési konferencián prezentálta, majd összegezéseit egy tanulmányban publikálta.

A tanulmány a hatékony közbeszerzés jogi kereteinek kialakításához kíván útmutatót adni, illetve értékelést ad a közbeszerzési eljárás egyes szakaszait illetően a megismert legjobb gyakorlatokról. Emellett a tanulmány bemutatja 29 EBRD-tagállam „közbeszerzési profilját” is (Albánia, Örményország, Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Észtország, Macedónia, Grúzia, Magyarország, Kazahsztán, Kirgizisztán, Lettország, Litvánia, Moldova, Mongólia, Montenegró, Lengyelország, Románia, Oroszország, Szerbia, Szlovákia,

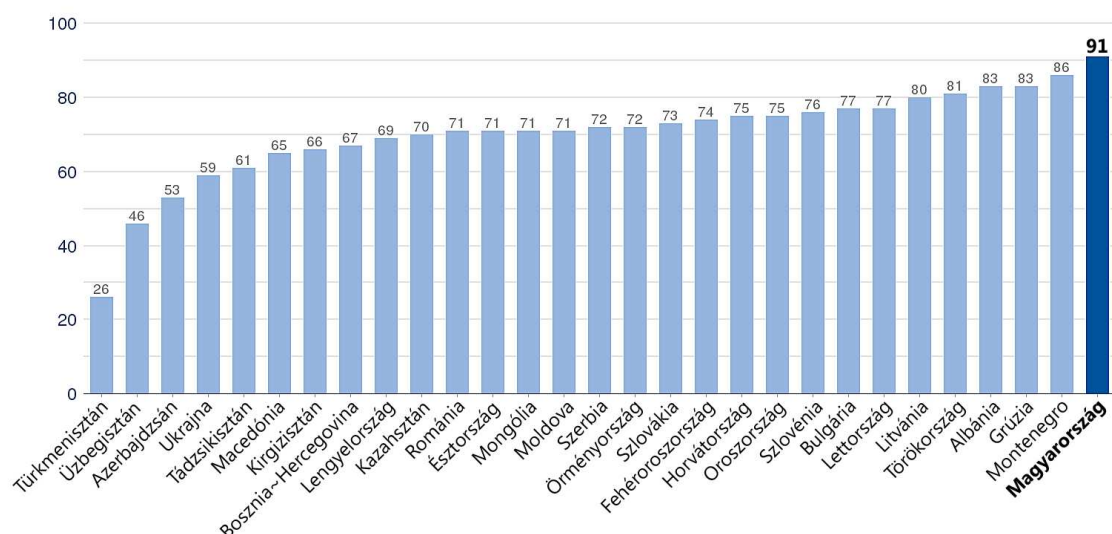
<sup>44</sup> Boros Anita: Az önkormányzati beszerzések tapasztalatai – típusbák és megoldások. In.: Új Magyar Közigazgatás. 2011. 9. sz. 12-14.o.

<sup>45</sup> Kovács László – Boros Anita: A közbeszerzési jogforrások új pillére: az Új Kbt. In.: Közbeszerzési Szemle. 2011/9-10. sz. 2-3.o.

<sup>46</sup> Boros Anita: Az önkormányzati beszerzések tapasztalatai – típusbák és megoldások. In.: Új Magyar Közigazgatás. 2011. 9. sz. 12-14.o.

Szlovénia, Tádzsikisztán, Törökország, Türkmenisztán, Ukrajna, Üzbegisztán) különböző szempontok szerint értékelve és elemezve az egyes országokat.

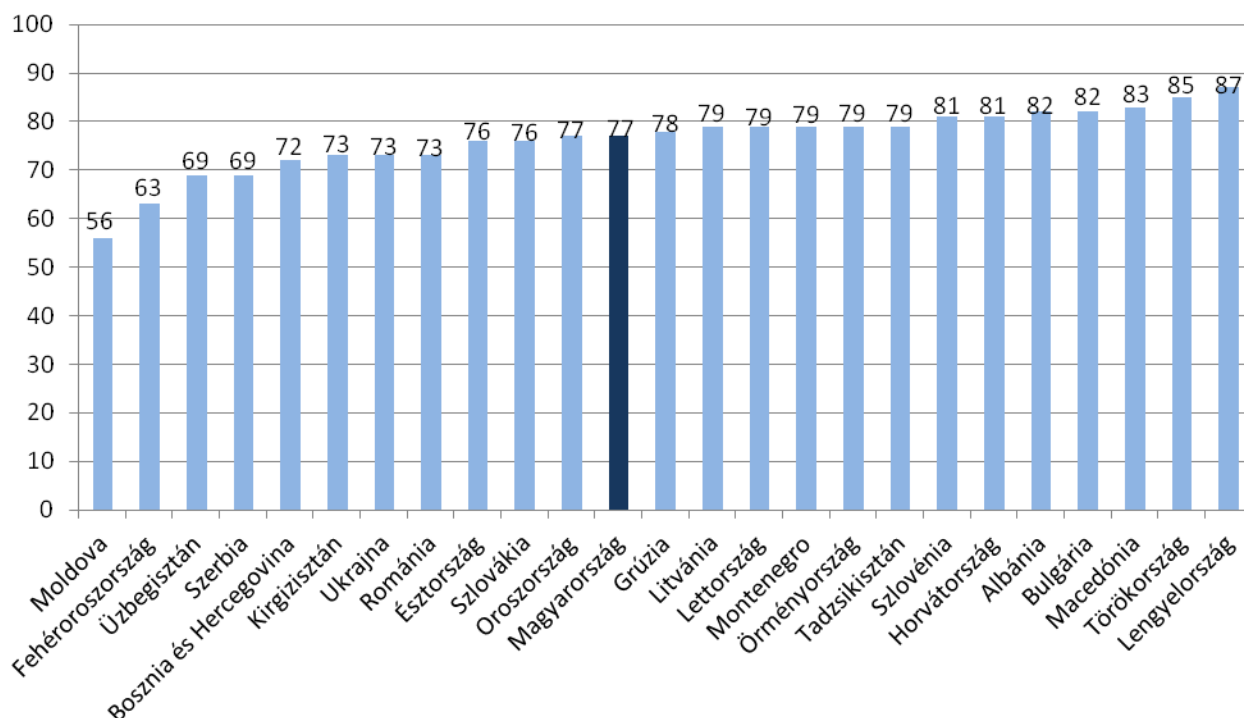
A közbeszerzéssel kapcsolatos jogszabályi háttér minőségét illetően a régió 29 állama közül Magyarország kapta a legmagasabb pontszámot, az EBRD elsősorban az Alapelveknek való megfelelést vizsgálta. Az EBRD skáláján Magyarország 91%-ot ért el: a tanulmány hazánkat a térség egyetlen olyan országaként említi, amelynek jogszabályai a közbeszerzési szabályozás nemzetközi standardjaival magas fokú összhangot, megfelelést mutatnak.



5. sz. táblázat. Forrás: <http://www.ebrd.com> (2011.11.01.)

A felmérés a jelenleg hatályos közbeszerzési törvényt vizsgálta, az EBRD a magyar szabályrendszer előnyeként kiemelte, hogy az teljes körű, átfogó szabályrendszert tükröz, ugyanakkor felhívta a figyelmet a jogszabályaink túlzott bürokratizmusára, merevségére, illetve a rugalmasság hiányára.

A közbeszerzési szabályok gyakorlati érvényesülését és alkalmazhatóságát illetően az EBRD hazánkat a középmezőnybe sorolta, de egyértelműen látható, hogy csupán minimális különbség van az egyes államok között.



6. sz. táblázat. Forrás: <http://www.ebrd.com> (2011.11.01.)

A Budapesti Corvinus Egyetem által végzett kutatás<sup>47</sup> során a kérdőíves felmérésre válaszadók 2007-ben általánosságban nem gondolták úgy, hogy a közbeszerzési szabályozás hatékony fegyver lenne a tisztességtelen verseny megakadályozásához, és ez a pesszimista vélemény csak hangsúlyosabbá vált a 2010-ben végzett felmérés szerint. Eleinte még bizonytalannak lehetett ítélni a vélemények főátlaga szerinti ítéletet, a legújabb adatok szerint viszont a szabályozás önmagában nem alkalmas gátat szabni a tisztességtelen verseny számára.<sup>48 49</sup>

A jogalkotással szorosan összefüggő másik kérdés a *közbeszerzési jogalkalmazás*. A jogértelmezés egyszerűségét vagy bonyolultságát, a jogforrások átláthatóságát több szempontból lehet vizsgálni. Az egyik legszembetűnőbb kérdés azonban a *jogorvoslatok* alakulása.<sup>50</sup>

A közigazgatási jogon belül a közbeszerzés is egy olyan jogterület, amelyre egyértelműen a

<sup>47</sup> A Közbeszerzés és versenyképesség kutatás előzménye az I. Közbeszerzés kutatás 2006, majd a „Közbeszerzés és versenyképesség” című 2007-ben lefolytatott kutatás volt. Az eredmények alapján került sor a kérdőív továbbfejlesztésére és a kérdezetti kör bővítésére. A válaszadók a közbeszerzési piac szereplői, klasszikus ajánlatkérők (minisztériumok, önkormányzatok stb.), közszolgáltatók, ajánlattevők, tanácsadók, jogalkotók voltak. A tanulmányban a szóban forgó kérdést BCE-kutatásként hivatkozzuk.

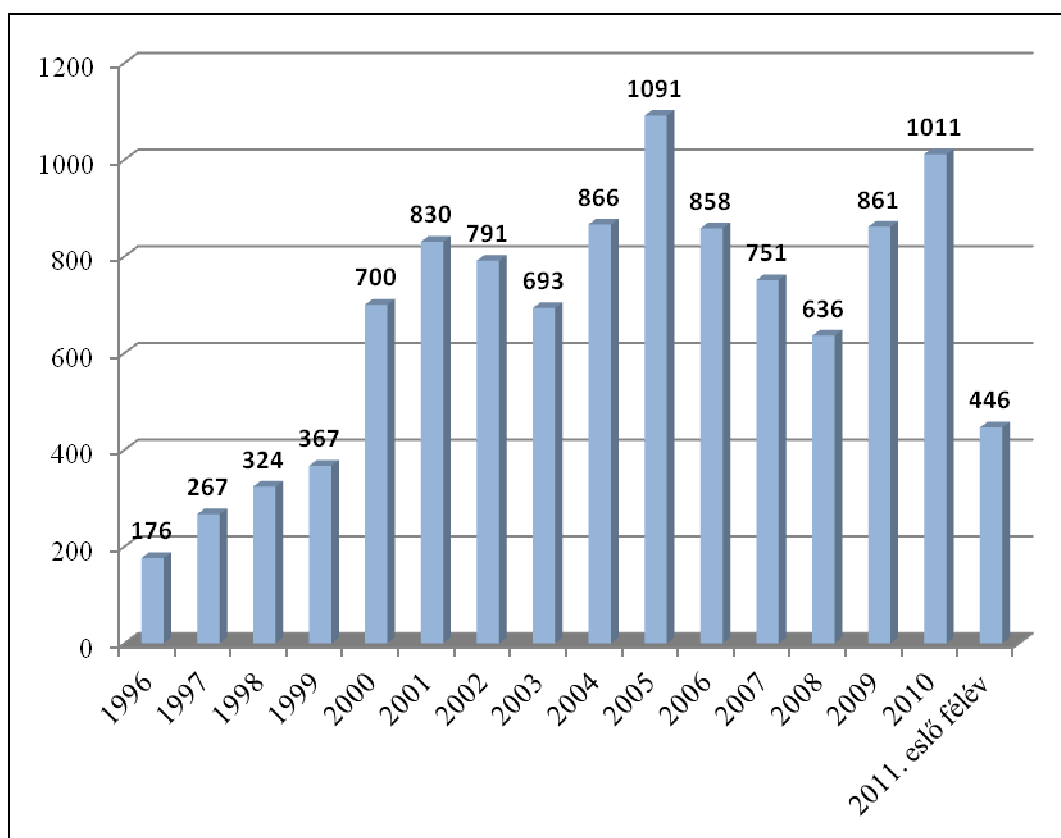
<sup>48</sup> Tátrai Tünde: Hatékonyabb közbeszerzés, egyértelműbb célrendszer. In: Reszegi László, Wimmer Ágnes (szerk): Hatékony piac, hatékony vállalat. Vállalatgazdasági Tudományos Egyesület - Alinea Kiadó, Budapest. 283-310 o.

<sup>49</sup> Tátrai Tünde: A közbeszerzés jogi és hatékonysági aspektusai. In.: Vezetéstudomány XLI. évf. 2010 7-8. szám 4-8. o.

<sup>50</sup> ezzel kapcsolatban azonban ki kell emelnünk, hogy a magas szolgáltatási díjak ellenére vannak „notórius” jogorvoslat-kezdeményezők is, mely árnyalja a jogorvoslatokról rendelkezésre álló statisztikai adatainkat.



túlszabályozottság jellemző: a történelmi hagyományok okán a legtöbb közigazgatási területen ugyanis nem az általános szabályok megfogalmazása jellemző, hanem a „mindent szabályozni törekvés.” A közigazgatási jogterületek azonban nem alkalmasak erre: vannak jogágak, ahol néhány jogszabállyal lefedhetőek az adott jogterületre vonatkozó és a gyakorlatban felmerülő tényállások. A közigazgatási jog és azon belül a közbeszerzési jog nem ilyennek tekinthető. Ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy egyrészt a legtöbb közigazgatási ágazati jogterületnek léteznek egyéb, más jogterülethez fűződő kapcsolódási pontjai, másrészt az ilyen jellegű tényállások olyan nagyfokú heterogenitást mutatnak, hogy annak minden létező, a gyakorlatban felmerülő kérdésköre egyszerűen a jogalkotással nem fedhető le. Ennek a polémiának a feloldására a jogalkotó az Új Kbt-ben számos esetben a jogalkalmazóra – főleg az ajánlatkérőre – bízta néhány a helyes jogértelmezést. Éppen ezért az Új Kbt. sokkal nagyobb teret enged például az alapelvek érvényesülésének, másrészt sokkal nagyobb szerepet szán a Közbeszerzések Tanácsa szervezeti keretein belül működő Közbeszerzési Döntőbizottság „jogtudat-formáló”, jogegységre törekvő döntéseinek.



7. sz. táblázat. A jogorvoslati eljárások számának alakulása 1996-2011. első féléve között. Forrás: Dr. Gajdos Róbert, a Közbeszerzések Tanácsa elnökének a Magyar Jogász Egylet XXXI. Jogász Vándorgyűlésén 2011. október 14-én elhangzott előadása.

A közbeszerzési jogalkalmazás másik vetülete, hogy *miként tudja az ágazati szervezetrendszer kellő hatékonysággal segíteni a jogalkalmazók munkáját?*

A jogalkalmazás hatékonyságának számos ösztönzője ismeretes. A versenyképesség és az ellenőrzés viszonyáról tanulmányunk IV. pontja ad tájékoztatást, ezért itt azokkal az eszközökkel foglalkozunk, amelyek a közbeszerzési joganyag értelmezését hivatottak segíteni.

A közbeszerzési jog számos olyan kérdés vonatkozásában megköveteli a közbeszerzési intézményrendszer támogatását, mely kapcsán a jogalkotó vagy nem, vagy nem kielégítő, jogértelmezési problémákat felvető megoldással szolgált. A Közbeszerzések Tanácsa a közbeszerzési intézményrendszer csúcsszerve. Azon túl, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság első fokú jogorvoslati fórumnak minősül, a Közbeszerzések Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) számos ponton igyekszik a közbeszerzési piac résztvevőinek támogatására. Ennek érdekében a Tanács

- a joggyakorlat alapján kikristályosodó, a közbeszerzési jogalkalmazás neuralgikus pontjait érintően ajánlásokat és útmutatókat bocsát ki,
- a hazai és külföldi ajánlatkérők és ajánlattevők által előterjesztett kérdésekre állásfoglalásokat bocsát ki,
- kibővítette a nemzetközi kapcsolatait, annak érdekében, hogy az Unió tagállamaiban meghonosodott best practices közvetítésre kerüljön a hazai közbeszerzési piaci szereplők számára,
- mindenki számára elérhető elektronikus adatbázisain keresztül hozzáférést biztosít a jogorvoslati eljárások publikus iratanyagához, a közbeszerzéseket érintő nemzetközi és oktatási természetű tájékoztató és segédanyagokhoz,
- aktívabb szerepvállalásra törekszik a közbeszerzési oktatásban, képzésben illetve a közbeszerzésben részt vevők tájékoztatása érdekében számos konferencián, workshopon igyekszik a helyes jogalkalmazás irányainak kijelölésére.

A hazai közbeszerzési joganyag modernizációját tekintve a kezdő lépéseket az Új Kbt. elfogadásával megtette a jogalkotó. A teljes közbeszerzési joganyag értékelése azonban nem hagyatkozhat csupán a Kbt. szabályainak elemzésére, hiszen az Új Kbt. huszonhat különböző tárgykörben ad felhatalmazást végrehajtási – kormány-, miniszteri, - illetőleg önkormányzati rendelet megalkotására). A törvény szerkezeti átalakítása és a törvényi szintű szabályok leegyszerűsítése mindenképpen afelé hat, hogy a közbeszerzési szereplők könnyebben, kevesebb adminisztratív teherrel szembesülve léphessenek a közbeszerzési piacra.

## 2. A versenyképesség közbeszerzési vonatkozásai az Európai Unióban

Az állami szervek az EU GDP-jének mintegy 18 %-át költik árukra, szolgáltatásokra és építési beruházásokra. Az Európai Parlament Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottsága 2010. januárjában konferenciát tartott „A közbeszerzés új kihívásai címmel”,<sup>51</sup> amelyen megfogalmazódott a közbeszerzési irányelvek felülvizsgálatának igénye. Ugyanakkor a részt vevők úgy foglaltak állást, hogy nincs szükség új jogszabályok megalkotására, szükséges viszont a hatályos irányelvek teljes revíziója az egyszerűsítés, rugalmasság biztosítása céljából.

A revíziós folyamat fő célja tehát az egyszerűsítés, a hatékonyság növelése, a korrupció megelőzése, valamint a szakpolitikák (környezetvédelem, szociális szempontok, innováció, elektronikus közbeszerzés) elősegítése.<sup>52</sup>

A felülvizsgálati folyamatnak számos eszköze közül – nyilvános meghallgatások, konferenciák, kérdőívek, zöld könyvek – elsősorban „Az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról – Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé”<sup>53</sup> című Zöld Könyv (a továbbiakban: Zöld könyv) hangsúlyozza, hogy modernizálni kell a meglévő eszközöket és módszereket. A Zöld könyv 114 kérdést tartalmaz, érintve a közbeszerzés legfontosabb kérdésköreit.

A Zöld könyv szerint elsődleges célkitűzés a közpénzek elköltésének hatékonyság-növelése. Ez egyfelől magában foglalja a lehető legjobb beszerzési eredmények keresését. E cél elérése érdekében létfontosságú a belső piacon odaítélt közbeszerzési szerződések lehető legszorosabb versenyének megteremtése. Az ajánlattevőknek lehetőséget kell adni arra, hogy egyenlő versenyfeltételek mellett versenyezzenek, és el kell kerülni a verseny torzulását. A javaslat azt is kiemeli, hogy a beszerzési eljárások hatékonyságának növelése érdekében a kis ajánlatkérő szervek sajátos igényeinek megfelelő, célzott egyszerűsítési intézkedésekkel összekapcsolódó, egyszerűsített beszerzési eljárások szabályok előkészítése indokolt.

A Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottság (a továbbiakban: BPF Bizottság) 2011 a közbeszerzési politika modernizálásáról kibocsátott jelentésében<sup>54</sup> (a továbbiakban: Jelentés) értékelte az uniós közbeszerzési jog modernizálását célzó bizottsági Zöld könyv megállapításait és az ahhoz kapcsolódó egyeztetési folyamatokat.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> COM(2011) 15 végleges

<sup>52</sup> Várhomoki-Molnár Márta: Az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról szóló zöld könyv. In.: Közbeszerzési Szemle 2011. 2. sz. 51-54.o.

<sup>53</sup> Zöld Könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról, COM (2011) 15 végleges.

<sup>54</sup> 2011/2048(INI)

<sup>55</sup> Az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról szóló bizottsági zöld könyvre (COM(2011)0015)

Az egyes közbeszerzési szakpolitikák vonatkozásában az alábbi uniós lépések emelendők ki:

- a Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága felmérést készít, amelynek témája a zöld közbeszerzési szempontok gyakorlatban történő megvalósulása.
- az elektronikus közbeszerzés területén megjelent a zöld könyv „Az elektronikus közbeszerzés Európai Unión belüli alkalmazásának kiterjesztéséről” címmel, amelyben meghatározott kérdésekre adott válaszok feldolgozása jelenleg folyik,
- a Bizottság Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatósága 2011 januárjában jelentette meg kiadványát „Útmutató a szociális szempontok figyelembe vételéhez a közbeszerzések során” címmel, amely tartalmazza a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés definíciójának meghatározását, valamint a szociális szempontok az egyes eljárási szakaszokban történő alkalmazásának lehetőségeit.<sup>56</sup>

Megjegyezzük, hogy a közfeladatok ellátása vonatkozásában kiemelt terület a *szolgáltatási koncessziók* kérdésköre, melyet az Unió is kiemelt területként kezel.<sup>57</sup> Míg az építési koncessziókat az uniós irányelvek szabályozzák, a szolgáltatási koncessziót illetően a 2004/16/EK irányelv csupán a szolgáltatási koncesszió fogalmát határozza meg és további szabályokat nem tartalmaz, a Bizottság már a 90-es évek végén úgy gondolta, hogy a közösségi jogi alapelvek ezen a területen a gyakorlatban nem érvényesülnek, ezért 2000-ben értelmező közleményt bocsátott ki, amely alapvetően az Európai Bíróság esetjogán alapult. 2010-ben a Bizottság Belső Piaci Főigazgatósága hatástanulmányt készített, melynek 18. sz. javaslata megfogalmazta a koncessziókra vonatkozó közösségi szabályok megalkotásának igényét. Figyelemmel a közösségi irányelvek revíziójának elsődlegességére, a jogalkotási folyamat még kezdetleges állapotban van.<sup>58</sup>

A BPF Bizottság üdvözölte a közbeszerzési irányelvek a Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek és az Európai Bíróság joggyakorlatának megfelelően, továbbá az állami támogatásra vonatkozó felülvizsgált szabályokkal összhangban történő felülvizsgálatának kiinduló pontjaként szolgáló bizottsági Zöld könyvet és a széleskörű konzultációs folyamatot. A BPF Bizottság rámutatott, hogy a jogalkotás nem az egyetlen mód a közbeszerzési jog modernizálására: felkérte ezért a Bizottságot, hogy kutassa fel a tapasztalatcsere, a bevált gyakorlatok megosztása, és a tudástranszfer határokon átnyúló, helyi és regionális szereplők közötti megosztásának új módzatait.

<sup>56</sup> Ld. Nyikos Györgyi: A közbeszerzési rendszer megújításával kapcsolatos dilemmák. In: Közbeszerzési Szemle 2011. 3. sz. 56-57.o.

<sup>57</sup> Ld. Boros Anita: Jogalkalmazási kérdések a (köz)szolgáltatási koncesszió kérdéskörében I. In.: Közbeszerzési Szemle 2011. 8. sz. 35-41.o.

<sup>58</sup> Várhomoki-Molnár Márta: A koncesszió fogalma az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. In.: Európai Jog, 2010/6:27.o.

A Jelentésben a BPF Bizottság az alábbi prioritásokat emelte ki:

- *a jogi egyértelműség fokozása:* e tekintetben a Jelentés felhívja a Bizottság figyelmét különösen a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozás pontos meghatározására, az irányelvekben alkalmazott fogalom-meghatározások – például a „közjogi intézmény” meghatározásának – pontosítására az Európai Bíróság joggyakorlatának megfelelően és az uniós közbeszerzési szabályok alkalmazási körének korlátozása nélkül, hangsúlyozza, hogy kerülni kell az új szabályok bevezetését az uniós küszöbértékek alatti közbeszerzési piacok tekintetében, mivel az veszélyeztetheti a nemzeti szinten kialakult jogbiztonságot, illetve a Bizottság kiemelt hatáskörét az új irányelvek implementálásának ellenőrzését illetően.
- *a közbeszerzés teljes potenciáljának kibontakoztatása – a legjobb ár-érték arány:* A BPF Bizottság álláspontja szerint a legalacsonyabb árra vonatkozó feltételt már nem kell meghatározónak tekinteni a szerződések odaítélésekor, és helyette általánosságban az áruk, szolgáltatások vagy munkavégzés teljes életciklusköltségét is figyelembe vevő, a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi előnyök tekintetében gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kell figyelembe venni. A Jelentés felhívja a figyelmet arra is, hogy a kereskedelmi hasznosítást megelőző közbeszerzés egy nem kellő mértékben hasznosított eszköz, amely fellendíthetné az innovációt a közbeszerzésben, és jelentősen hozzájárulhatna a vezető piacok azonosításához és megszilárdításához, illetve a kkv-k közbeszerzéshez való hozzáféréseinek javításához. A Jelentés emellett hangsúlyozza a megkülönböztetés-mentes és nyílt szabványok közbeszerzésben való nagyobb fokú igénybevetelét, az alvállalkozásra vonatkozó jelenlegi rendelkezések szigorítását, mivel a sokszintű alvállalkozások problémát okozhatnak a kollektív szerződések, a munkafeltételek, valamint az egészségügyi és a biztonsági előírások betartása terén.

A BPF Bizottság felhívta a Bizottságot arra is, hogy értékelje újra, és szükség esetén emelje meg az árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésekre vonatkozó küszöbértékeket annak érdekében, hogy – többek között – elősegítsék a nonprofit és szociális gazdaságban tevékenykedő gazdasági szereplők, továbbá a kkv-k közbeszerzéshez való hozzáférést; kéri, hogy igen gondosan vegyék figyelembe a kormányzati beszerzésekről szóló WTO-egyezmény jogilag kötelező érvényű előírásait.

- *a szabályok egyszerűsítése és a rugalmasabb eljárások lehetővé tétele:* a BPF Bizottság Jelentése felhívta a figyelmet arra is, hogy az irányelvek rendkívül túlszabályozottak, néhol túlságosan részletekbe menő a szabályozás, ugyanakkor ezzel párhuzamosan jelentősen megnőtt a szabályoknak való meg nem felelés jogi kockázata az ajánlatkérők és a beszállítók

számára egyaránt. A Jelentés támogatja az európai közbeszerzési jog felülvizsgálatánál az egyértelmű, egyszerű és rugalmas szabályokat, amelyek kevésbé részletesek és emellett egyszerűbb, gyorsabb, költséghatékonyabb, a kkv-k számára hozzáférhetőbb és a beruházásokat jobban előmozdító közbeszerzési eljárásokat hoznak létre.

- *a hozzáférés javítása a kkv-k számára:* a Jelentés hangsúlyozza, hogy a kkv-k általában nem rendelkeznek jelentős és szakosodott igazgatási kapacitásokkal, és ezért alapvető fontosságú a rájuk hárított igazgatási terhek minimalizálása. A Jelentés javasolja, hogy adott esetben lehetőség legyen az önbevallásra, továbbá hogy az eredeti dokumentumokat kizárólag a szűkített listán szereplő jelölteknek vagy a sikeres ajánlattevőknek kelljen benyújtani, ugyanakkor el kell kerülni a helytelen bevételek miatti esetleges késedelmeket és piactorzulásokat. Kiemelendő, hogy a BPF Bizottság felkérte a Bizottságot egy – valamennyi tagállamban elfogadott – „elektronikus közbeszerzési útlevél” lehetőségének támogatására, amely bizonyítaná, hogy az adott piaci szereplő megfelel a közbeszerzésekre vonatkozó uniós követelményeknek.
- *a megbízható eljárások biztosítása és a tisztességtelen előnyök elkerülése:* a BPF Bizottság Jelentésében felhívta a Bizottság figyelmét arra, hogy a közbeszerzések kapcsán megvalósuló korrupció leküzdése érdekében szükséges hatékonyabb, a tisztességtelen ajánlattevők kizárására vonatkozó, a tagállamok közötti információcserét is magukban foglaló beszámolási gyakorlatok bevezetése.
- *az e-közbeszerzés használatának kiterjesztése:* az elektronikus közbeszerzés kérdésköre tekintetében a BPF Bizottság hangsúlyozta annak a célnak az elérését, hogy a tagállami kormányok által az online közigazgatásról tartott 2005-ös manchesteri miniszteri konferencián vállalt kötelezettséggel összhangban a közbeszerzési tevékenységek legalább 50%-át mind az uniós intézmények, mind a tagállamok részéről elektronikusan bonyolítsák le. A BPF Bizottság ennek keretében felkérte a Bizottságot a tagállamokban már működő különböző e-közbeszerzési platformok valós átjárhatóságának biztosítására, felhasználva az olyan uniós kezdeményezések eredményeit, mint a PEPPOL és az e-CERTIS.

A BPF Bizottság hangsúlyozta, hogy az e-közbeszerzés fellendítheti a teljes közbeszerzési folyamat egyszerűsítését és olyan vívmányokat vezet be, amelyek jelentős költség- és időmegtakarítást eredményeznek a vállalkozásoknak valamint a hatóságoknak egyaránt, és fokozzák az átláthatóságot és az elérhetőséget.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> (2011/2048(INI)) Forrás: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0326&language=HU> (2011. 11.25.)

A közösségi közbeszerzési jog modernizációjának irányai tehát láthatók. A Zöld könyvet követően a Bizottság hamarosan kidolgozza az uniós irányelvek normaszövegét (a Fehér könyvet), mely vélelmezhetően újabb jogalkotási kötelezettséget keletkeztet majd a tagállamok számára.

### 3. Egyes közbeszerzési szabályok és a versenyképesség kapcsolata

A közbeszerzés eljárási szabályait vizsgálva a közbeszerzés hatékonyságát elemző szerzők elsősorban az adminisztratív terheket, az eljárási határidőket emelik ki, mint a versenyképesség illetve a közbeszerzés hatékonyságának akadályait. Álláspontunk szerint e két tényező valóban sarkalatos kérdés a közbeszerzés hatékonyságának vonatkozásában, azonban léteznek további olyan tényezők is, amelyek egyértelműen behatárolják a közbeszerzési piac szereplőinek mozgásterét.

A közbeszerzési eljárás során számos olyan *adminisztratív teher* megfizetésére kötelesek a közbeszerzési eljárásban részt venni kívánók, mely nehezen számszerűsíthető, vagy mérhető. *Török Ádám* tanulmányában kiemeli, hogy az állami szabályozás és a jogrendszer kirívóan magas költségei mögött nemcsak a jogrendszer bonyolultsága áll, hanem a hazai költségvetési problémák – különösen az, hogy számos állami szabályozó szervezet a bevételeiből él –, illetve az állami szabályozás költségeit folyamatosan növelő túlszabályozottság. *Török Ádám* szerint ez annyit jelent, hogy a szabályozás alóli kibúvók rendszeressé válására mindig a szabályozás további szigorítása az állam által prezentált válasz, mely az etikai normák további gyengülését eredményezik.<sup>60</sup> Ez a közbeszerzések területén is igaz. A vállalkozások gyakran hangsúlyozzák, hogy az egységes piac szétaprózódása hátrányt jelent versenyképességük szempontjából. A nemzeti szabályozások sokfélesége valóban jelentős terhet ró rájuk: késlelteti a beruházásokat, korlátokat gördít a méretgazdaságosság és az együttműködés elé, akadályokat gördít a piacra jutás elé. Ezért kell törekedni a piacok nagyobb fokú integrálására és az akadályok felszámolására, s ehhez pontosan meg kell határozni azokat a területeket, ahol a koordináció és a harmonizálás hiánya árt az egységes piac megfelelő működésének.<sup>61</sup>

A jelenlegi irányelvek a közbeszerzési eszközök és eljárások széles körét kínálják. Mind a 2004/17/EK, mind pedig a 2004/18/EK irányelv szabad választást enged a beszerzőknek a nyílt és a meghívásos<sup>28</sup> eljárás között. *Trepte* a beszerzés szabályozásról szóló könyvében felhívja a figyelmet arra, hogy a közbeszerzési eljárás ajánlatkérője ritkán van birtokában ugyanakkor a pontos

<sup>60</sup> Török Ádám (2007): A versenyképesség egyes jogi és szabályozási feltételei Magyarországon. In.: Közgazdasági Szemle, LIV. évf., 2007. december, 1072-1073. o.

<sup>61</sup> A Bizottság 2010-es Közleménye

információknak a beszerzés tárgyának specifikumai kapcsán.<sup>62</sup> Erre való figyelemmel az ajánlatkérő felelőssége a széles körű piacfelmérés és az eljárás fajtájának olyan megválasztása, mely alkalmas a beszerzés tárgyának lehető leghatékonyabb beszerzésére. Tátrai Tünde rámutat arra is, hogy a klasszikus ajánlatkérők (központi költségvetési szervek, önkormányzatok, támogatott szervezetek) közbeszerzési piaci mozgásterét szűkíti, hogy csak feltételekkel alkalmazhatják a tárgyalásos eljárást, azaz szabadon csak a nyílt vagy meghívásos eljárás között választhatnak, amelyekben csak kiegészítő tájékoztatás adható az ajánlattevő által feltett kérdésekre.<sup>63</sup>

A közbeszerzések megoszlása az eljárásrendek között a korábbi évekhez hasonlóan alakult: az ajánlatkérők az eljárások döntő többségét (80,6 %-át) az EU értékhatár alatt bonyolították le, míg az értéket tekintve az összbeszerzés 76,2%-át a közösségi értékhatár felett realizálták.

A tárgyalásos eljárások száma és beszerzési értéke az elmúlt években gyorsan növekedett. A közbeszerzések eljárástípusok szerinti megoszlását a közösségi értékhatárok felett vizsgálva megállapítható, hogy 2010-ben az ajánlatkérők a legtöbb közbeszerzési eljárást (65,6%) nyílt eljárás lefolytatásával folytatták, míg a tárgyalásos eljárások aránya 26,9% körül alakult. A nyílt eljárások – a korábbi évek tendenciájának megfelelően – a beszerzések összértékéből is nagyobb mértékben részesedtek (69,0%) a tárgyalásos eljárásokkal szemben (27,4%).

A nemzeti (egyszerű) eljárásrendben az ajánlatkérők közbeszerzéseik megvalósítására leggyakrabban a Kbt. 2010. szeptemberi módosítása által bevezetett közvetlen ajánlattételi felhívással induló (ún. 3 ajánlattevős egyszerű) eljárást alkalmazták. E típus részesedése az eljárások számából 63,1 % körül alakult, megelőzve a korábban listavezető hirdetményrel induló, tárgyalás nélküli egyszerű eljárásokat (24,2%).

Az értéket tekintve fordított sorrend figyelhető meg: az összbeszerzés 45,3%-a a nagyobb átláthatóságot biztosító hirdetményes, tárgyalás nélküli típussal került lefolytatásra, míg az összérték 30,2%-a a három ajánlattevős egyszerű eljárásokhoz kapcsolódik.

A tárgyalásos eljárásokon belül a hirdetmény nélküli típus részesedése – mindkét eljárásrendet figyelembe véve – mind az érték, mind a darabszám tekintetében a korábbi időszak arányaihoz hasonlóan alakult: a tárgyalásos eljárások 52,2%-a hirdetmény nélküli formában került lefolytatásra, ami az érték 36,4%-át jelentette a vizsgált eljárástípuson belül (a közvetlen felhívással induló eljárások adatai nem kerültek figyelembe vételre a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások tekintetében).<sup>64</sup>

---

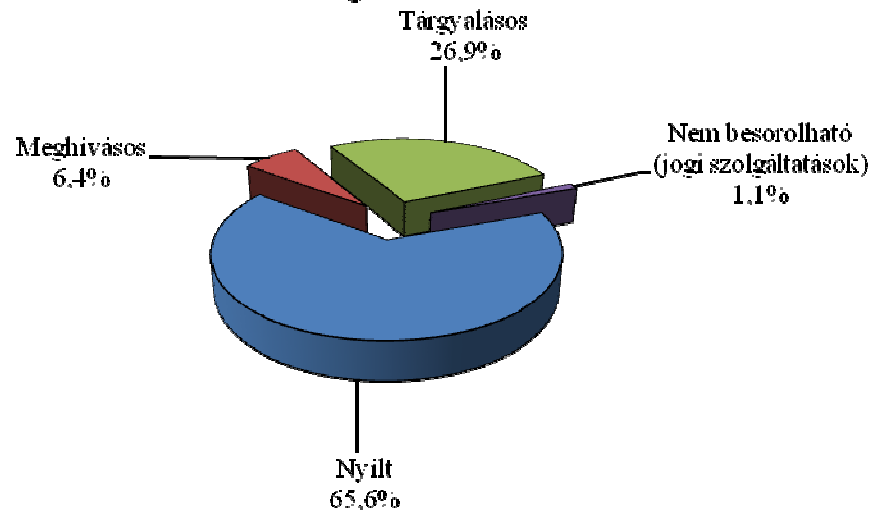
<sup>62</sup> Trepte: Regulating Procurement. Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation. Oxford University Press, 2004, Oxford, 394–395. o

<sup>63</sup> Tátrai Tünde: Verseny a közbeszerzési piacon. Közgazdasági Szemle LVI. évf., 2009. szeptember 842. o.

<sup>64</sup> Dr. Gajdos Róbert, a Közbeszerzések Tanácsa elnökének előadása (2011. szeptember 8.)

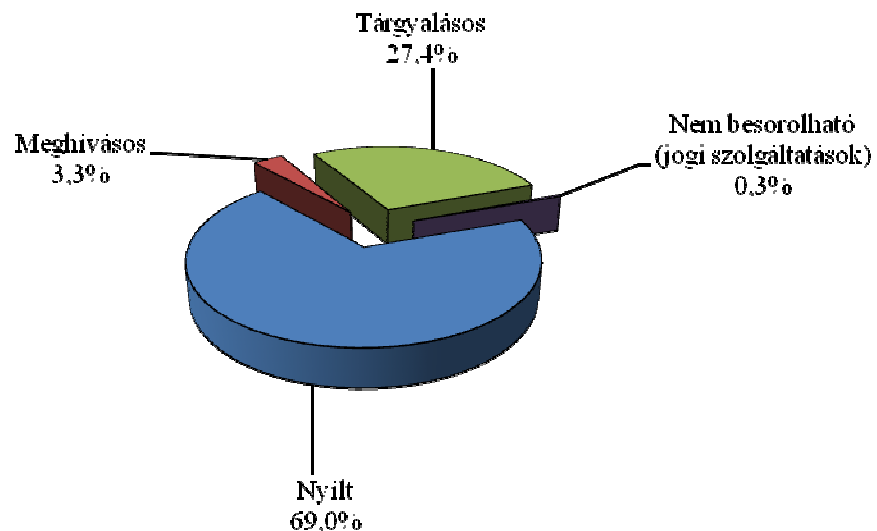


**Eljárások számának megoszlása 2011 első félévében a közösségi rezsimben**



8. sz. táblázat.

**Beszerezések értékének megoszlása 2011 első félévében a közösségi rezsimben**



9. sz. táblázat.

Ahogy a Bizottság Zöld könyve is megjegyzi, az érdekelt felek gyakran utalnak arra, hogy nagyobb rugalmasságra volna szükség a beszerzési eljárásokban, és az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kellene tenni azt, hogy megtárgyalják a potenciális ajánlattevőkkel a szerződés feltételeit. A

Zöld könyv ezt elsősorban nagyméretű, komplex szerződések esetében tekinti alkalmazhatónak, figyelemmel arra, hogy az ilyen eljárások esetében széles körű műszaki és egyéb szakértelemre van szükség az ajánlatkérő részéről.

A közbeszerzési eljárások egyik sarkalatos résztvevői az *ún. közszolgáltató ajánlatkérők*. Ezek a gazdasági társaságok többnyire olyan közszolgáltatást nyújtanak, amely az állami működés elengedhetetlen feltétele.

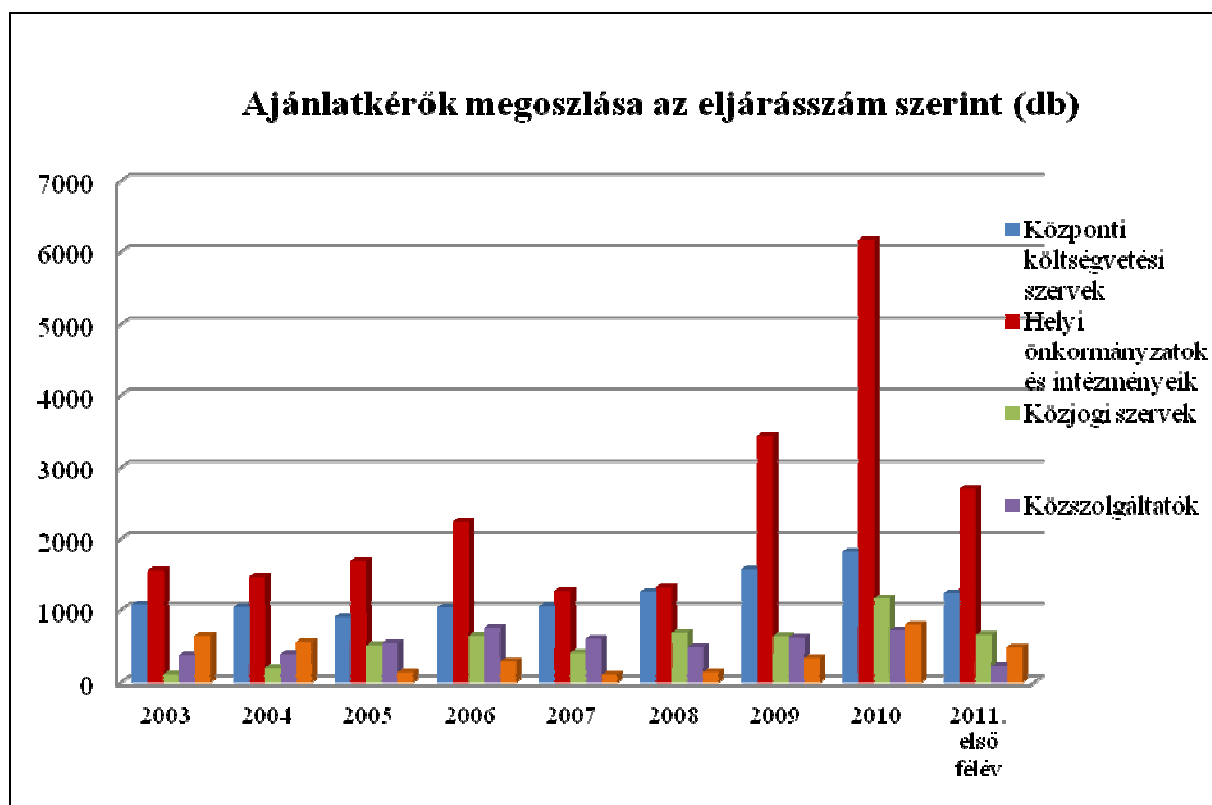
A jelenlegi közbeszerzési rendszerben egy külön irányelv, a 2004/17/EK irányelv szabályozza a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatok beszerzéseit. Ezeknek az ágazatoknak több közös tulajdonságuk is van: hálózatos iparágak, azaz egy fizikai vagy „virtuális” hálózatot foglalnak magukban (pl. csővezeték, elektromos hálózatot, postai infrastruktúrát, vasútvonalakat stb.), vagy földrajzi területeket hasznosítanak, általában kizárólagos alapon annak érdekében, hogy terminállétesítményeket hozzanak létre vagy ásványokat (kőolaj, földgáz, szén stb.) tárjanak fel és termeljenek ki – hangsúlyozza a Bizottság Zöld könyve.

Ezeknek az ágazatoknak további jellemzője, hogy a kérdéses tevékenységeket nemcsak állami szervek, hanem – bizonyos tagállamokban mindenek előtt – kereskedelmi vállalatok is végrehajtják, legyen szó állami vállalkozásokról, vagy különleges vagy kizárólagos jogok alapján működő magánvállalatokról. Éppen ezért a kellő versenynyomás hiányában, a közüzemi irányelv eljárási szabályainak alkalmazásával kialakított szabályozás szükségesnek tűnt annak biztosítására, hogy az érintett tevékenységekre vonatkozó beszerzést átlátható és megkülönböztetéstől mentes módon hajtsák végre. A célzott szabályok hiányában attól lehetett tartani, hogy a közüzemek üzemeltetőinek beszerzési döntéseit a részrehajlás, a helyi preferencia vagy egyéb tényezők befolyásolhatják.

A hazai közbeszerzési eljárásokban számos esetben a közszolgáltató ajánlatkérők szembesülnek a leggyakrabban olyan sajátos piaci helyzettel, mely a versenyképesség megőrzése érdekében inkább a közbeszerzés mellőzésére ösztönzi őket.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Tátrai Tünde: Verseny a közbeszerzési piacon. Közgazdasági Szemle LVI. évf., 2009. szeptember 844. o.



10. sz. táblázat. Forrás: Dr. Gajdos Róbert, a Közbeszerzések Tanácsa elnökének a Magyar Jogász Egylet XXXI. Jogász Vándorgyűlésén 2011. október 14-én elhangzott előadása

A határokon átnyúló közbeszerzési eljárások a 2009-ben odaítélt szerződéseknek csak mintegy 1,5 %-át tették ki az Európai Unióban. A szolgáltatások egységes piacán megvalósított jelentős előrelépések ellenére a határon átnyúló szolgáltatások az Unió GDP-jének csak 5 %-át teszik ki. A Bizottság becslése szerint az egységes piac kiegészítése, elmélyítése és teljes mértékű kihasználása – nevezetesen a jelen közleményben javasolt intézkedések révén – a GDP mintegy 4 %-ával6 egyenlő potenciális növekedést jelenthet a következő tíz év során.<sup>66</sup>

A BPF Bizottság Jelentése (ld II.pont) megállapítja, hogy csupán a szerződések 1,4%-át ítélik oda a más tagállamokból származó vállalatoknak; hangsúlyozza, hogy az ajánlattevők és ajánlatkérők szakmai hozzáértésének javítása és jobb képzésük EU-szerte hozzájárulna a verseny erősödéséhez és a közbeszerzési belső piac előnyeinek jobb kiaknázásához.

<sup>66</sup> Az egységes piaci intézkedéscsomag felé - A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért - 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében c. kibocsátott Bizottsági közlemény (COM(2010) 608 végleges) – a tanulmányban a Bizottság 2010-es közleményeként jelöljük.

A hazai közbeszerzések tekintetében a külföldi ajánlattevők részvétele a közbeszerzési eljárásban elenyésző.

	2009				2010					
	eljárászsám		beszerzés összege		eljárászsám			beszerzés összege		
Külföldi nyertes ajánlattevők részvétele a közbeszerzésekben	db	%	Millió Ft	%	db	aránya a külf. nyerteseken belül %	az előző évi %-ban	Millió Ft	aránya a külf. nyerteseken belül %	az előző évi %-ban
EU-s	48	78,69%	45 759,88 Ft	78,93%	146	84,88%	304,17%	48 005,95 Ft	74,72%	104,91%
Egyéb külföldi	13	21,31%	12 216,65 Ft	21,07%	26	15,12%	200,00%	16 239,11 Ft	25,28%	132,93%
Külföldi nyertesek összesen:	61	0,92%	57 976,53 Ft	3,20%	172	1,61%	281,97%	64 245,06 Ft	4,29%	110,81%
<b>Országos összes:</b>	<b>6611</b>	<b>100,00%</b>	<b>1 809 803,74 Ft</b>	<b>100,00%</b>	<b>10685</b>	<b>100,00%</b>	<b>161,62%</b>	<b>1 496 452,16 Ft</b>	<b>100,00%</b>	<b>82,69%</b>

11. sz. táblázat. Forrás: Közbeszerzések Tanácsa [www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu) (2011.11.20.)

A külföldi ajánlattevők hazai közbeszerzési eljárásban való részvételét leginkább a magyar nyelv ismeretének hiánya határozza meg, különös tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményeket kizárólag magyarul teszik közzé az Unió Hivatalos Lapjában.

A közbeszerzési piaci szereplők vonatkozásában az egyik legnagyobb probléma a kiválasztás és odaítélés bonyolultsága.

A jelenlegi irányelvek szerint a nyertes ajánlattevőt két szakaszban kell kiválasztani. A kiválasztási szakaszban az ajánlatkérő felméri a gazdasági szereplők kapacitását és alkalmasságát. Erre a kizárási kritériumok és a gazdasági és pénzügyi helyzetre, a szakmai és műszaki ismeretekre és alkalmasságra vonatkozó szempontok alapján kerül sor. Az odaítélési szakaszban az ajánlatkérő megvizsgálja az ajánlatokat és kiválasztja a legjobbat. A Zöld könyv szerint az ajánlatkérők elsősorban a kiválasztási szakasz bonyolultságára és az ahhoz fűződő felesleges adminisztratív terheket emelik ki, mint az eljárás neuralgikus kérdése. Ezek az adminisztratív terhek elsősorban arra vezethetők vissza, hogy az odaítélési kritériumok megvizsgálása előtt először az összes részvételre jelentkezőre és ajánlattevőre vonatkozóan ellenőrizni kell a kiválasztási kritériumokat.<sup>67</sup> Erre való figyelemmel megfogalmazódott annak az igénye az Unió szintjén is, hogy először az odaítélési kritériumok kerüljenek vizsgálat alá és csak a nyertes ajánlattevővel kapcsolatban lenne szükség a kiválasztási kritériumok ellenőrzésére. A Zöld könyv kiemeli, hogy ebbe az irányba mutat a legutóbbi bírósági ítélezési gyakorlat is,<sup>68</sup> amely megállapítja, hogy a közbeszerzési irányelvek „elméletben nem zárják

<sup>67</sup> Ez a megoldás a magyar közbeszerzési törvényben is megjelent egy rövid ideig.

<sup>68</sup> Lásd a Lianakis ügyben hozott ítélet 27. pontját és a Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 51. pontját.

ki, hogy az ajánlattevők alkalmasságának vizsgálata és a szerződés odaítélése egyidejűleg történjen”, feltéve, hogy „az eljárás e két szakasza elkülönül egymástól, és különböző szabályok vonatkoznak rájuk”.

A Bizottság ugyanakkor azt is kiemeli, hogy az adminisztratív terhek valódi csökkentése csak egyedi feltételek mellett képzelhető el: ennek megfelelően a Bizottság álláspontja szerint a kiválasztási kritériumok odaítélési kritériumok utáni vizsgálatának csak akkor van értelme, ha az odaítélési kritériumokat minden ajánlattevő esetében gyorsan és egyszerűen lehet értékelni.

A kiválasztási és odaítélési kritériumok szétválasztása garantálja a pártatlanságot és az objektivitást az ajánlatok összehasonlításában. A kis- és középméretű gazdasági szereplők visszajelzése azt mutatja, hogy a kkv-k közbeszerzési pályázatokon való részvételének legfőbb akadályait a kiválasztási szakasz rejti, mivel a kiválasztási szakaszban gyakran nagy számban előírt igazolások beszerzése olyan adminisztratív terhet jelent, amellyel a kkv-k esetleg nehezen küzdenek meg. Különösen érvényesül ez a jelenség a határokon átnyúló közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban, ahol az igazolásokat még le is kell fordítani, vagy maguk a kiválasztási kritériumok olyan szigorúak, hogy azokat a kkv-k gyakorlatilag képtelenek teljesíteni. A Bizottsági javaslat kidolgozása során felmerült annak lehetősége is, hogy indokolt lehet bevezetni az európai uniós szabályokba egy felső határt a minőségi kiválasztás bizonyos kritériumaira, különösen a pénzügyi helyzet tekintetében, mellyel elkerülhető volna, hogy az ajánlatkérő olyan túlzott kiválasztási kritériumokat határozzon meg, amelyek ellehetetlenítik a kkv közbeszerzési eljárásban való részvételét.

A fentiekben említett problémák köre a hazai közbeszerzési jog számára sem idegen. A hatályos Kbt. igen sok, gyakran az irányelvi rendelkezéseken is túlmutató feltételeket ír elő a közbeszerzési eljárásban részt vevők számára.

A Kbt. a közösségi nyílt eljárásról szóló része keretében határozza meg az alkalmasságra vonatkozó szabályokat (65-69. §) illetve a kizáró okokra vonatkozó rendelkezéseket (60-64. §).

Az Új Kbt. 55. §-a értelmében közbeszerzési eljárásban – hasonlóan a hatályos Kbt.-ben rögzített szabályokhoz – csak olyan gazdasági szereplő tehet ajánlatot, amely megfelel az ajánlatkérő által előírt alkalmassági követelményeknek és nem áll valamely kizáró ok hatálya alatt. A jelenleg hatályos Kbt. az alkalmasság tekintetében meghatározza, hogy az ajánlatkérő a felhívásban köteles előírni az ajánlattevő pénzügyi és gazdasági, valamint műszaki, illetőleg szakmai alkalmasságának feltételeit és igazolását. E feltételek és igazolások előírására ajánlatkérőnek kizárólag a 66-69. §-okban meghatározott módon van lehetősége.

Az új. Kbt. szakítva a hatályos Kbt. szabályozási módszerével kimondja, hogy alkalmassági

követelmény szakmai tapasztalatra és képzettségre, műszaki és technikai feltételekre, minőségbiztosítási vagy környezetgazdálkodási szabványokra, illetve gazdasági és pénzügyi helyzetre vonatkozóan írható elő. Konkrét alkalmassági feltételek és igazolási módok azonban külön Kormányrendeletben kerülnek majd szabályozásra. Az Új Kbt. szerint ajánlatkérő köteles legalább egy az a)-c) pontok (műszaki, illetve szakmai alkalmasság), valamint legalább egy a d) pont (pénzügyi és gazdasági alkalmasság) szerinti körülményre vonatkozó alkalmassági követelményt előírni. A jelenlegi normaszöveghez képest lényegesen egyszerűbb megfogalmazásban jelenik meg az Új Kbt.-ben az, hogy az alkalmassági követelményeket és az azoknak való megfelelés igazolására benyújtandó dokumentumokat az eljárást megindító felhívásban pontosan meg kell jelölni. Szintén egyszerűbb szövegezéssel jelenik meg az a kíváncsi, miszerint az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet csak előírnia.<sup>69</sup>

*A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések teljesítése* tekintetében elsősorban arra kell felhívni a figyelmet, hogy a jelenlegi irányelvek nem szabályozzák a szerződés teljesítését. A hazai közbeszerzési törvény(ek) igyekeznek az alapvető szabályokat lefektetni ugyan, de az ajánlattevő nem ajánlatának megfelelő teljesítésének ellenőrzése – a szerződésszegés eseteitől eltekintve – gyakran elmarad. A Zöld könyv felhívja a figyelmet arra, hogy a szerződésteljesítési szakaszban felmerülő problémák súlyos következményekkel járhatnak az ajánlattevők közötti megkülönböztetés mentesség és a közbeszerzés általános megbízhatósága tekintetében. Ezzel kapcsolatban az egyik legalapvetőbb kérdés a szerződés módosítása. Ezzel kapcsolatban az Európai Unió Bírósága számos esetben meghatározta azokat a kritériumokat, melyek esetén a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés módosítása helytállónak tekinthető.

A szerződésmódosítás feltételeivel kapcsolatban a Presstext Nachrichtenagentur ügyben hozott ítélet tekinthető irányadónak,<sup>70</sup> amelynek megszületését megelőzően a szerződéses módosulásával kapcsolatos kérdést csak közvetetten érintette a Bíróság. Röviden érdemes felidézni ezeket az előzményeket is, hogy könnyebben el tudjuk helyezni a szerződésmódosításokkal kapcsolatos kérdést a Bíróság gyakorlatában.

A Bíróság az ügyben hozott ítéletében a szerződésmódosításokkal kapcsolatban elvi élel mondta ki:

---

<sup>69</sup> Kovács László: Az új Kbt. IX. fejezete – az ajánlattevőkkel és részvételre jelentkezőkkel kapcsolatos követelmények. In.: Közbeszerzési Szemle 2011, I. évf. 9-10. sz. 47. o.

<sup>70</sup> Az Európai Bíróság C-454/06 számú, presstext Nachrichtenagentur v. Republik Österreich ügyben 2008. június 19-én hozott ítélete (EBHT 2008. I-04401.o.).

„Az eljárások átláthatósága és az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód biztosítása érdekében valamely közbeszerzési szerződés hatályosságának ideje alatt az annak rendelkezéseire vonatkozóan elfogadott módosításokat a 92/50 irányelv értelmében új szerződés-odaítélésnek kell tekinteni, amennyiben az eredeti szerződés feltételeitől lényegesen eltérőket határoznak meg, és következésképpen a feleknek e szerződés alapvető feltételeinek újratárgyalására vonatkozó szándékát igazolják.”

Az Új Kbt. a hatályos törvénytől eltérően nem azt fogalmazza meg, hogy a módosítás kizárólag milyen esetekben jogszerű, hanem azokat az eseteket tartalmazza, amikor a szerződés módosítása nem megengedett. Ezzel a szabállyal a jogalkotó azt kívánta elérni, hogy ne kerülhessen sor a szerződés lényeges módosítására, ezáltal egy új közbeszerzési eljárás lefolytatásának megkerülésére. A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata szerint a szerződés módosítása az önálló beszerzési igény hiányára tekintettel akkor nem jelenti közbeszerzési eljárás jogellenes mellőzését, amennyiben a közbeszerzési eljárás feltételrendszerének, az eljárást lezáró szerződésnek részét képezték azok az elvégzendő feladatok, amelyek keretein belül felmerül a változtatás szükségessége. Mindaddig, amíg a teljesítési feladatok, létrehozandó eredmények megmaradnak az ajánlati felhívásban, dokumentációban, eljárást lezáró szerződésben meghatározott megvalósítandó feladatok körében, új beszerzési szükséglet, új megvalósítandó feladat, elérendő eredmény hiányában nem terheli közbeszerzési eljárás lefolytatási kötelezettség az ajánlatkérő szervezetet.<sup>71 72</sup>

Az Európai Unió és a hazai jogalkotó is kiemelt feladatának tekinti a *kkv-k közbeszerzési szerepének növelését*. A kkv-k versenyképességét számos tényező befolyásolja. A makrogazdasági tényezők közül a kkv-k vonatkozásában a makrogazdasági környezet, valamint a gazdaságpolitikai és jogi környezet befolyásolja leginkább a versenyképesség megítélését.

A Bizottság 2010-es Közleménye szerint a vállalkozások az európai piac mozgatórugói: a 20 millió európai vállalkozás 175 millió embernek biztosít munkahelyet. Ennek jelentőségét kiemelve a Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy az egységes piacnak kedvező környezetet kell biztosítani a vállalkozások számára, és ezzel fejlődésre, vásárlásra, értékesítésre, szabad beruházásokra készíteni azokat.

A Bizottság megállapítása szerint a legnagyobb foglalkoztatási potenciállal a kis- és középvállalkozások rendelkeznek, ezért az egységes piacon betöltött szerepüknél fogva

---

<sup>71</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság D. 277/15/2010. számú, 2010. július 8-án hozott határozata, a Közbeszerzési Döntőbizottság D. 282/15/2010. számú, 2010. július 8-án hozott határozata. Lásd bővebben a pótmunka és a többletmunka közbeszerzési problémáiról szóló részt.

<sup>72</sup> Várhomoki-Molnár Márta: A szerződésmódosítás lehetősége az új Kbt-ben- európai jogi háttér és új megközelítés. In: Közbeszerzési Szemle 2011. október 9-10. sz. 89. o.

megkülönböztetett figyelmet érdemelnek. A Bizottság 2010-es közleményében ezért több javaslatot is megfogalmazott annak érdekében, hogy a kkv-kat kedvező helyzetbe hozza. A közbeszerzési piac vonatkozásában a Bizottság 17. sz. javaslatában vállalta, hogy az európai közbeszerzési jogszabályok folyamatban lévő értékelését követően legkésőbb 2012-ben jogalkotási javaslatokat fog benyújtani, amelyek célja egyrészt az uniós szabályok egyszerűsítése és modernizálása a szerződések odaítélésének folyamatosabbá tétele érdekében, másrészt pedig a közbeszerzési szerződések megfelelőbb felhasználása egyéb szakpolitikák támogatására.

A Bizottság véleménye szerint a közbeszerzési piac egyik legnagyobb problémája a kereskedelmi partnereink közbeszerzéseikhez való hozzáférés korlátozott volta, ugyanis az EU nemzetközi kötelezettségvállalásait a piacokhoz való hozzáférés terén (kormányzati beszerzési megállapodás, szabadkereskedelmi megállapodások) nem alkalmazzák egyöntetűen az Unióban. Ennek következményeként az európai vállalkozások egyenlőtlen esélyekkel indulnak mind az Unión belül, mind azon kívül, és egyenlőtlen verseny folyik az európai és a harmadik országokbeli vállalkozások között is. Ennek orvoslására a Bizottság 2010-ben három javaslatot fogalmazott meg a közbeszerzési jog modernizálása érdekében:

- egyszerűen használható és hatékony „eszköztárat” kell a közigazgatás rendelkezésére bocsátani, amely kiterjed minden releváns problémakörre (mint a finanszírozás, a közbeszerzés és a közigazgatási hatóságok közötti együttműködés), és amely lehetővé teszi számukra, hogy hatáskörükön belül és széles körű autonómiájuknak megfelelően a polgárok szükségletei szerinti színvonalas helyi közszolgáltatásokat nyújtsanak.
- ennek az intézkedésnek lehetővé kellene tennie az előzőekben említett szolgáltatások minőségének jobb értékelését, valamint ágazati és transznacionális alapon történő összehasonlítását is,
- a nagy hálózati iparágak (energia, közlekedés, valamint elektronikus hírközlés) infrastruktúrájának korszerűsítését célzó kezdeményezéseknek összhangban kell állnia az Unió közérdekű infrastruktúrák korszerűsítésével kapcsolatos célkitűzéseivel.

Az EU modern kkv-politikájának a 2005–2007-es félidős felülvizsgálata<sup>73</sup> azt mutatta, hogy mind a tagállamok, mind az EU előrehaladást ért el a „kkv-barátabb” üzleti környezet megteremtésében. A jobb szabályozásra irányuló EU-s stratégia<sup>74</sup> további döntő fontosságú elem a kkv-k számára, amelyeknek az érdekeit nagyban szolgálja majd a hatályos EU-s jogszabályok megújítása és egyszerűsítése, továbbá az az ambiciózus program, amelynek célja, hogy a közösségi

---

<sup>73</sup>Kis- és középvállalkozások – megoldás a további növekedésre és a jobb munkahelyteremtésre - A modern kkv-politika félidős felülvizsgálata, COM(2007) 592 végleges, 2007.10.4.

<sup>74</sup>[http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/home\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/home_en.htm)



jogszabályokból fakadó adminisztratív teher 2012-ig 25%-kal csökkenjen.

A 2008. márciusi Európai Tanács egyöntetű támogatását fejezte ki a kkv-k fenntartható növekedésének és versenyképességének fokozására irányuló kezdeményezéssel kapcsolatban, amely a „Small Business Act” (SBA) elnevezést kapta, és az Európai Unió Tanácsa kérte annak gyors elfogadását. Az egységes piac felülvizsgálata<sup>75</sup> szintén további intézkedéseket sürgetett egy, a mai kkv-k szükségleteinek jobban megfelelő egységes piac megteremtése érdekében, hogy az jobb eredményeket hozzon és több előnnyel járjon. Az SBA kidolgozását megelőző közmeghallgatás és online konzultáció<sup>76</sup> megerősítette, hogy a kkv-k teljes potenciáljának kibontakoztatásához nagy horderejű politikai kezdeményezésre van szükség. Ezért határozott a Bizottság e döntő lépés megtétele mellett, és mutatja be a „Small Business Act” (SBA) elnevezésű, európai kisvállalkozói intézkedéscsomagot.<sup>77</sup>

Az EU GDP-jének 17 %-át kitevő közbeszerzési piacokon való részvételük során a kkv-k akadályokba ütköznek, aminek gyakran egyszerűen csak az oka, hogy a kisebb vállalkozások nem ismerik a lehetőségeket, illetve az eljárások bonyolultsága miatt távol maradnak, és mert az állami hatóságok kényelmesebbnek találják, ha bizonyos megrendeléseket a referenciákkal rendelkező nagyvállalatoknak ítélnék oda ahelyett, hogy fiatal, innovatív vállalkozásokat bíznának meg velük. Ennek ellenére 2005-ben a közösségi értékhatárt meghaladó közbeszerzési megrendelések 42 %-át kkv-knak ítélték oda<sup>78</sup>. Egy az Európai Bizottság részére 2007-ben készített tanulmány szerint 2005-ben az uniós határérték feletti közbeszerzési szerződések értékének 42%-át a kkv-k nyerték el, amely a szerződések számának 64%-t jelenti. Noha a középvállalkozások részesedése az uniós határérték feletti közbeszerzési szerződések összértékéből nagyon is kedvező a gazdaságban betöltött jelentőségükhöz képest, az elemzés arra is utal, hogy a helyzet jelentősen eltér az egyes tagállamokban: a kkv-k részesedése az uniós küszöb feletti közbeszerzési szerződésekből a szlovéniai és szlovákiai 78%, illetve 77%-tól a franciaországi és egyesült királyságbeli 35%, illetve 31%-ig terjed. Míg az ilyen eltérések egyes tagállamokban részben megmagyarázhatóak a nagyvállalkozások viszonylag nagy gazdasági részesedésével, ha az Európai Unió gazdaságának egészében a kkv-k által lebonyolított összevont vállalati forgalmat (58%) összehasonlítjuk az uniós értékhatár feletti közbeszerzési szerződések értékéből a kkv-kra fővállalkozóként jutó résszel (42%), akkor

<sup>75</sup> „Egységes piac a 21. századi Európa számára”, COM(2007) 724 végleges, 2007.11.20.

<sup>76</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba\\_consultation\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba_consultation_report_final.pdf)

<sup>77</sup> A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai BPF Bizottságnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - „Gondolkozz előbb kicsiben!” Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag: „Small Business Act” {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102} (2011.11.25.)

<sup>78</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/SME\\_public\\_procurement\\_Summary.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/SME_public_procurement_Summary.pdf)

megállapíthatjuk, hogy ezen a téren még további előrelépéseket lehet tenni.<sup>79</sup>

A Bizottság által 2011-ben kiadott Egységes piaci intézkedéscsomag - Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez - „Együtt egy újfajta növekedésért” c. közleménye (a továbbiakban: a Bizottság 2011-es közleménye) szerint<sup>80</sup> a közbeszerzés területén a Bizottság a közelmúltban egyeztetéseket kezdett annak tisztázása érdekében, hogy miként viszonyulnak egymáshoz az állami támogatásokra, a közbeszerzésre, továbbá a „házon belül” nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó szabályok. Emellett a Bizottság egyeztetéseket kezdeményezett az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal összefüggésben nyújtott állami támogatásokra vonatkozó intézkedések következő felülvizsgálatáról (az ún. „post-Altmark-csomag”).<sup>81</sup>

Magyarországon a mikro-, kis- és középvállalkozások az év első felében az eljárások 80,3%-át nyerték el a darabszámot tekintve, ami lényegében megegyezik a korábbi időszak mutatójával (79,2%). Az érték alapú részesedésük (39,2%) mintegy 8%-kal marad el a 2010. évitől, azonban az ajánlatkérők által hiányosan kitöltött közösségi hirdetmények magas száma miatt a közbeszerzések országos összértékének egynegyedére vonatkozóan nem állnak rendelkezésre információk a nyertes ajánlattevő vállalászási besorolásával kapcsolatban (az arány az eljárások száma tekintetében nem számottevő). Érdemes kiemelni ugyanakkor, hogy a nemzeti rezsimben a kkv-k értékbeli részesedése mintegy 4%-os növekedést mutat 2010. első félévéhez képest. Az egyes eljárástípusok és a kkv-k teljesítménye közötti összefüggést vizsgálva megállapítható, hogy az érintett ajánlattevői kör igen sikeres az ún. három ajánlattevős egyszerű eljárások esetében, ami az ilyen eljárások alacsony átlagos értékére vezethető vissza.

(A kkv-k az ilyen eljárások 87%-át nyerték el, amit értékben 88,2%-os részesedést jelent).

A Bizottság 2011-es közleménye szerint a közbeszerzésen keresztül beszerzett áruk, szolgáltatások és építési beruházások nagy mennyiségéből kifolyólag az állami megrendeléseken keresztül fokozható a *környezetkímélő, társadalomtudatos és innovatív áruk, szolgáltatások és építési beruházások* iránti kereslet. *Tátrai Tünde* szerint a változatlan jogi megítélés és az erős jogbizonytalanság, továbbá a kreativitásról való félelem és kockázatkerülés egyben kevésbé engedi

---

<sup>79</sup> A kkv-k közbeszerzési szerződésekhez való hozzáférését elősegítő európai legjobb gyakorlatok gyűjteménye SEC(2008) 2193, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/sme\\_code\\_of\\_best\\_practices\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/sme_code_of_best_practices_hu.pdf) (2011.11.25.)

<sup>80</sup> COM (2011) 246 (2011. 04.13.)

<sup>81</sup> A Bizottság 2011. március 23-i közleménye: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja, COM(2011) 146.

érvényesülni a piaci folyamatokat, s a közbeszerzéseket hajlamos eltávolítani a piaci viszonyoktól, nem figyelve az innováció, az új technológiák, megoldások nyújtotta lehetőségekre.<sup>82</sup>

#### **4. A közbeszerzések ellenőrzése és a versenyképesség kapcsolata**

A hazai közbeszerzések tekintetében az egyik legfontosabb kérdéskör a közbeszerzések ellenőrzése. Figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési eljárások során jelentős a közpénz-felhasználás, nem közömbös az sem, milyen módon történik a vonatkozó jogszabályi előírások betartásának ellenőrzése.

Az ellenőrzés ilyen tekintetben egyrészt pénzügyi, másrészt jogi, közbeszerzési szempontú. eltekintve a pénzügyi ellenőrzés szabályainak ismertetésére itt csak a közbeszerzési szempontú ellenőrzés kérdéseivel foglalkozunk.

Az elmúlt időszakban a közbeszerzési szempontú ellenőrzési rendszer és az ahhoz kapcsolódó feladatkörök jelentősen megváltoztak. A közbeszerzési eljárás során az első fokú jogorvoslati fórum a Közbeszerzési Döntőbizottság. A Döntőbizottság jogorvoslati hatásköreit nem érintve azonban a jogalkotó 2011-ben jelentős mértékben kiszélesítette a közbeszerzések ellenőrzési rendszerét.

A Kbt-ben számos olyan elemmel találkozhatunk, emyel elsősorban a közbeszerzési eljárás nyilvánosságának biztosítottak szolgálni. erre való figyelemmel az ajánlatkérőket számos esetben adatszolgáltatási kötelezettség terheli a Tanács irányába. Emellett a 46/2011. (III. 25.) és a 4/2011. (I. 28.) kormányrendelet új típusú közbeszerzési ellenőrzési hatásköröket intézményesített.

*A támogatásból megvalósuló közbeszerzések* kiemelt helyet foglalnak el a közbeszerzések területén.

A 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet különbséget tesz a közösségi értékhatár – illetve továbbá építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forint – feletti és alatti ellenőrzés között:

- a közösségi értékhatárokat el nem érő értékű, továbbá építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot el nem érő értékű közbeszerzési eljárás során a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a közbeszerzési eljárás eredményhirdetésének időpontjáról - legalább 5 nappal az eredményhirdetést megelőzően - értesíti a közreműködő szervezetet.

---

<sup>82</sup> Tátrai Tünde: Hatékonyabb közbeszerzés, egyértelműbb célrendszer. In: Reszegi László, Wimmer Ágnes(szerk): Hatékony piac, hatékony vállalat. Vállalatgazdasági Tudományos Egyesület - Alinea Kiadó, Budapest. 283-310 o.

Eredményhirdetés alatt az eljárás eredményéről szóló összegzés megküldésének napját is érteni kell. A közreműködő szervezet ilyenkor a dokumentumokat utóellenőrzésnek veti alá. A közreműködő szervezet a dokumentumok beérkezését követő 7 napon belül az ellenőrzés eredményéről a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezettet értesíti. A közreműködő szervezet az ellenőrzés eredményétől függően szabálytalansági eljárást folytat le, illetve jogorvoslati eljárást kezdeményez. Emellett a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett – a műszaki-szakmai tartalom közreműködő szervezettel történt egyeztetését követően – a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően legalább 20 nappal a közbeszerzési dokumentumokat közbeszerzési-jogi minőségellenőrzés céljából az NFÜ részére megküldi. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a közbeszerzési eljárást abban az esetben indíthatja meg, ha az NFÜ a közbeszerzési dokumentumokat ellenőrizte, és erről közbeszerzési minőségellenőrzési tanúsítványt állított ki. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett az eljárás megindításával egyidejűleg az eljárást megindító végleges dokumentumot az NFÜ részére megküldi. Az NFÜ egyet nem értése esetén dönt a szabálytalansági eljárás lefolytatásáról, illetve jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a Kbt. szerinti bontási eljárás időpontjáról legalább 15 nappal korábban tájékoztatja az NFÜ-t. Az NFÜ a közbeszerzési eljárásba - a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett tájékoztatása alapján - megfigyelőt jelöl, erről a támogatást igénylőt, illetve a kedvezményezettet egyidejűleg értesíti. Az NFÜ az eljárás eredményhirdetését megelőzően közbeszerzési szabályossági tanúsítványt állít ki, amelyet megküld a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett részére. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a közbeszerzési eljárást lezáró döntését akkor hozhatja meg, ha az NFÜ az eljárás lefolytatását ellenőrizte és erről közbeszerzési szabályossági tanúsítványt állított ki. A közbeszerzési eljárást lezáró döntést meghozó személy vagy testület a Kbt. szerinti írásbeli szakvélemény és döntési javaslat, valamint a közbeszerzési szabályossági tanúsítványban foglaltak figyelembevételével hozza meg az eljárást lezáró döntését.

- Az ellenőrzés ezzel azonban még nem ér véget: támogatás csak a közreműködő szervezet által ellenjegyzett szerződés alapján felmerülő költségekre folyósítható.
- A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a közösségi értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, továbbá építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződés módosításával kapcsolatban - a módosítást 30 nappal megelőzően - az NFÜ írásbeli véleményét kéri. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett a szerződést, a módosítás tervezetét, a módosítás indokolását, az indokolást alátámasztó valamennyi

dokumentumot, a közreműködő szervezetnek a módosítással kapcsolatos előzetes jogi álláspontját, valamint a módosítás műszaki-szakmai szempontú indokoltságára vonatkozó nyilatkozatát tartalmazó dokumentumot az NFÜ részére egyidejűleg megküldi. Az NFÜ a szerződés módosításával összefüggésben további dokumentumok benyújtását is kérheti. Az NFÜ a szerződés módosítását közbeszerzési-jogi szempontból véleményezi.

A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 46/2011. (III. 25.) kormányrendelet értelmében a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, az azok vagyonkezelésébe tartozó, többségi állami tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek, valamint a Kormány közalapítványai, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (Kbt.), valamint az államtitkot vagy szolgálati titkot, illetőleg alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól szóló 143/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet szerinti beszerzések megvalósításakor kötelesek a rendelet által szabályozott eljárásrendet betartani. A hivatkozott szervezetek közbeszerzések indokoltságának vizsgálata, és a közbeszerzési eljárások, valamint a rendelet hatálya alá tartozó szerződések ellenőrzése a nemzeti fejlesztési miniszter feladata. A rendelet hatálya alá tartozó szervezetek a közbeszerzéseik megkezdését megelőzően a rendelet értelmében kötelesek előzetesen kikérni a nemzeti fejlesztési miniszter hozzájárulását.

A közbeszerzések ilyen jellegű előzetes ellenőrzése során a közbeszerzést megvalósítani kívánó szervezet (a továbbiakban: érintett szervezet) az általa szükségesnek tartott közbeszerzési eljárás lefolytatása érdekében a megindítást megelőzően legalább 15 munkanappal köteles az NFM-nek benyújtani a rendeletben nevesített hirdetmény-minták szerinti minden elemet tartalmazó közbeszerzési dokumentumokat.

A nemzeti fejlesztési miniszter tizenöt munkanapon belül dönt az adott közbeszerzésről, vagy további adatokat kér a kezdeményező érintett szervezettől. Ha további adatok benyújtása válik szükségessé, a nemzeti fejlesztési miniszter azok beérkezését követő nyolc munkanapon belül adja ki állásfoglalását. A nemzeti fejlesztési miniszter hozzájárulása hiányában a közbeszerzési eljárás nem kezdhető meg.

A közbeszerzési eljárás kezdeményezésének előzetes engedélyezése mellett a miniszter a miniszter a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződéseket is ellenőrzi a rendelet hatálya alá tartozó szervezetek vonatkozásában. A megkötni, vagy módosítani tervezett, a Kbt. 40. §-ának (2) bekezdése szerint számítva nettó ötvenmillió forintot elérő értékű szerződések esetében, amelyek megkötésére nem közbeszerzési eljárás keretében kerül(t) sor, a szerződés megkötését, illetve módosítását az NFM felé való közvetlen megküldésével kell kezdeményezni.

Az érintett szervezet a szerződést a nemzeti fejlesztési miniszter hozzájárulása hiányában nem kötheti meg, illetve a szerződést nem módosíthatja.

A rendelet hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződések módosításának engedélyezésére, valamint a közbeszerzési eljárások utóellenőrzésére, és az eljárások eredményeként megkötött szerződések teljesítése ellenőrzésére az NFM jogosult. Ez az ellenőrzés kiterjed a szerződések módosításának, valamint a szerződés teljesítésébe más szervezet alvállalkozóként (közreműködőként) történő bevonása Kbt.-ben meghatározott feltételei fennállásának vizsgálatára egyaránt.

A fenti két eljárástípus jelentős módon befolyásolja a közbeszerzési eljárások szabályosságát, noha erre vonatkozó statisztikák nem állnak a rendelkezésünkre. Vélelmezhető azonban, hogy a közbeszerzési eljárás legfontosabb eljárási szakaszainak előzetes ellenőrzése vagy a támogatásból megvalósuló közbeszerzések utóellenőrzése a vonatkozó szabályok helyes alkalmazásának gyakorlati „meghonosodásához” vezet majd. Azt sem szabad azonban elfelednünk, hogy az ellenőrzési mechanizmusok mindig további eljárási aktivitást várnak az eljárás résztvevőitől, így az eljárás óhatatlanul hosszabb, mint ellenőrzési eljárás nélkül. Ennek okán ismételten felmerülhet a kérdés, hogy az eljárások további terhelése ellenőrzési mechanizmusokkal arányban áll-e az így elért eredményekkel.

## **Felhasznált irodalom**

1. Belyó Pál - Becsei József - Böcskei Elvira: Kis- és középvállalkozások fejlődési tendenciái. Fejlesztés és Finanszírozás, 2008 1. 63-72. o.
2. Boros Anita: Az önkormányzati beszerzések tapasztalatai – típushibák és megoldások. In.: Új Magyar Közigazgatás. 2011. 9. sz. 12-14.o.
3. Botos József: Nemzetközi versenyképesség és árforradalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982, Budapest.
4. Chikán Attila: A vállalati versenyképesség mérése. Pénzügyi Szemle, 20061. 42-56. o.
5. Chikán Attila - Czakó Erzsébet - Zoltayné Paprika Zita (szerk.): Vállalati versenyképesség 2002.

6. Papanek Gábor D.Sc. Szerk: (2009): A korrupció és a közbeszerzés korrupció Magyarországon GKI Gazdaságkutató Zrt. [www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu)
7. Economides, Nicholas 1996: The Economics of Networks, International Journal of Industrial Organization vol. 14, no. 2, March 1996
8. Éltető Andrea, 2003: Versenyképesség a közép-kelet-európai külkereskedelemben, Közgazdasági Szemle, L. évf., 2003. március (269-281. o.)
9. Futó Péter: Az EU és a globalizáció hatása a magyar kis- és középvállalkozásokra. Európai Tükör, 2001/4. sz. 3-9. o.
10. Hatzichronoglou, T.: Globalisation and Competitiveness: Relevant Indicators. OECD Working Papers, OECD, Párizs, 1996/5.
11. Kállay László-Kissné Kovács Eszter-Kőhegyi Kálmán-Maszlag Ludmilla [2008]: A kis- és középvállalkozások helyzete. Éves jelentés 2007. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Budapest.
12. Kovács László – Boros Anita: A közbeszerzési jogforrások új pillére: az Új Kbt. In.: Közbeszerzési Szemle. 2011/9-10. sz. 2-3.o.
13. Kovács László: Az új Kbt. IX. fejezete – az ajánlattevőkkel és részvételre jelentkezőkkel kapcsolatos követelmények. In.: Közbeszerzési Szemle 2011, I. évf. 9-10. sz. 47. o.
14. László-Garai László (szerk.): A szociális identitás, az információ és a piac. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei. JATEPress, Szeged, 127-150. o.
15. Ld. Boros Anita: Jogalkalmazási kérdések a (köz)szolgáltatási koncesszió kérdéskörében I. In.: *Közbeszerzési Szemle* 2011. 8. sz. 35-41.o.
- a. Nyikos Györgyi: A közbeszerzési rendszer megújításával kapcsolatos dilemmák. In: *Közbeszerzési Szemle* 2011. 3. sz. 56-57.o.
16. Piga G. - Thai K.V. (Edt.) : Advancing public procurement - Practices, innovation and knowledge-sharing. PrAcademics Press, Florida, USA, 2007.
17. Porter, Michael E.: The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, New York 1990
18. Porter, Michael E.: Versenysztratégia, Akadémiai Kiadó, Budapest 1993
19. Rapkin, David P.; Avery, William P. (szerk.), 1995: National Competitiveness in a Global Economy, Lynne Rienner, London

20. Rapkin, David P.; Avery, William P. (szerk.), 1995: *National Competitiveness in a Global Economy*, Lynne Rienner, London, 6.o.
21. S. J., Hoekman B.: *The WTO and Government Procurement*. E-Elgar UK. 2006
22. Sykes M.: *Procurement: a Strategic Weapon to Change in Edt. Kinght et. al: Public Procurement - International Cases and Commentary*. Routhledge UK. London .
23. Szabó László, 2003: Magyarország nemzetközi versenyképessége, Fejlesztés és finanszírozás, 2003/1:14-22. o.
24. Tátrai T: A közbeszerzés mint sajátos beszerzési tevékenység és fejlődési lehetőségei Magyarországon Ph.D értekezés <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/5/>
25. Tátrai Tünde: Hatékonyabb közbeszerzés, egyértelműbb célrendszer. In: Reszegi László, Wimmer Ágnes(szerk): *Hatékony piac, hatékony vállalat. Vállalatgazdasági Tudományos Egyesület - Alinea Kiadó, Budapest. 283-310 o.*
26. Tátrai Tünde: Verseny a közbeszerzési piacon. *Közgazdasági Szemle* LVI. évf., 2009. szeptember 844. o.
27. Thai K. V.- Araujo A.- Carte R. Y.- Callender G. - Drabkin D. - Grimm R. - Jensen E. -Lloyd E. E. - McCure, C. P.- Telgen J.: *Challenges in Public Procurement: an international perspective*, PrAcademics Press 2005Florida
28. Török Ádám: A versenyképesség egyes jogi és szabályozási feltételei Magyarországon. In.: *Közgazdasági Szemle*, LIV. évf., 2007. december, 1066-1084. o.
29. Trepte P.: *Regulating procurement - understanding the ends and means of public procurement regulation*, Oxford University Press
30. Trinofetti F. : *Disciminatory Public Procurement and International Trade . World Economy*, 23 (1) 57-76. in Edt. Evenett S. J., 2000.
31. Várhomoki-Molnár Márta: A koncesszió fogalma az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. In.: *Európai Jog*, 2010/6:27.o.
32. Várhomoki-Molnár Márta: A szerződésmódosítás lehetősége az új Kbt-ben- európai jogi háttér és új megközelítés. In.: *Közbeszerzési Szemle* 2011. október 9-10. sz. 89. o.



### III. Anne-Elisabeth Courrier: The LOLF and the RGPP - A French Approach to New Public Management

#### Preliminary Note

Even in public administration, there are some important birthdays to celebrate... In France, on the 10<sup>th</sup> November 2011, Parliament and the French Audit Office celebrated the 10<sup>th</sup> anniversary of the so called "LOLF" – Constitutional Bylaw on budget Acts – which main purpose was to overhaul fully the governance of French public finances in a performance-based culture.

This Institutional Act<sup>83</sup> was adopted by Parliament with an exceptional political consensus basis on the 1<sup>st</sup> of August 2001 and was implemented in full for the adoption of the 2006 Budget.

The previous regulations which dated back from 1959<sup>84</sup> has been repealed and the main purpose of the LOLF is to provide the Parliament with a full power to discuss, on a yearly basis, the budget options for France. But by so doing, the new regulations impose a completely new presentation of budget classification which involves from Public Government to justify the use of public money in declaring their achievement against objectives. In other words, it compels public administration to change its processes and its culture in a way similar to private sector, but from a budgetary angle.

In 2007, Mr. Nicolas Sarkozy, the new elected President of the French Republic, initiated a new Programme Review in Public Administration which aims to save money in restructuring Public Government. This General Revision of Public Policies (RGPP) is not enacted in a Statute but has the legal form of public policies impulsed through a Circular of the Prime Minister<sup>85</sup> and has been conducted under the direct supervision of the President of the Republic.

In 10 years time, French Public Government has changed its face : both the LOLF and the RGPP have led to far-reaching changes both in the process, in the structures, and finally in the culture of the French Administration. In fact, the French Administration picture is today, much more business-like considering the efforts made to imitate private sector mechanisms. And although different words

---

<sup>83</sup> We could say on Cardinal Act.

<sup>84</sup> "Ordonnance organique portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959" was one of the 24 regulations adopted by the Government by virtue of the old article 92 on transitional provision due to the adoption of the new French Constitution in 1958. This regulation elaborated with great secrecy by Permanent Secretaries and Chief Executives within the Government provided for Parliamentary tasks and powers on the the budget procedure. This regulation was, as a matter of fact, criticized since its implementation in 1960.... But no real reform raised from it until the adoption of the LOLF in 2001. See **RAPPORT D'INFORMATION FAIT au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances**, Par M. Alain LAMBERT, Sénateur., Rapport du Sénat n° 37, 2000, <http://www.senat.fr/rap/r00-037/r00-0371.pdf>.

<sup>85</sup>

such as value for money are still grammatically not in use, performance and efficiency belong nowadays to the French administrative vocabulary.

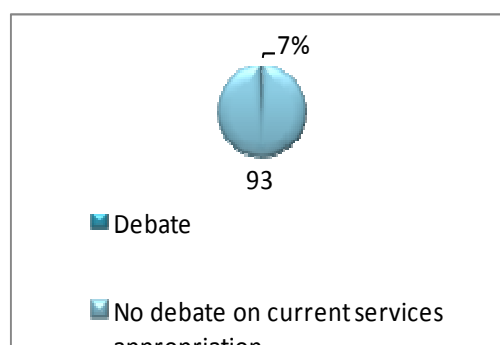
The aim of this study is to show the impact of budgetary reforms on public administration and highlight the understanding of new public management "à la française" in a financial context of budget constraints.

## 1. The "LOLF" - Constitutional Bylaw On Budget Act 2001

### 1.1 Background

As previously mentioned, the first intents for the LOLF was to reintroduce more democracy in the discussions before Parliament.

Indeed, according to the old provisions, the law distinguished between the "current services appropriations" – appropriations previously established and granted through the years, which did not appeal any debate from Parliament and just called for a formal vote – and the new measures which, as such, called for support and debate from Parliament. Due to this distinction, the French Parliament was really aware and able to decide just on 7% of the real State budget.

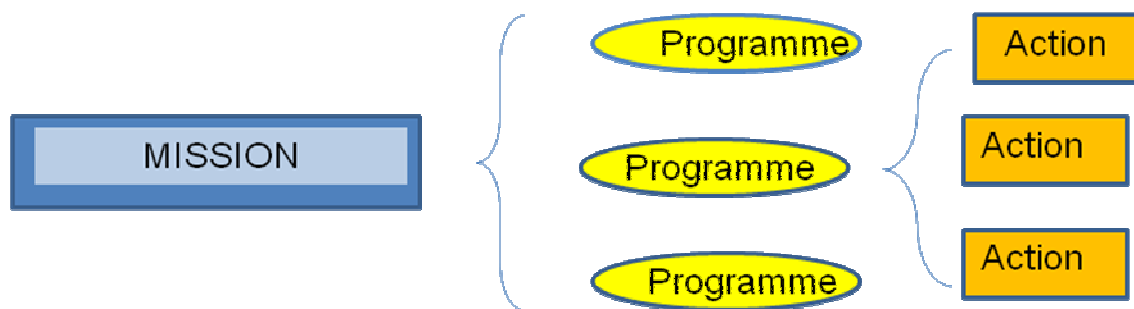


The LOLF intends to give more power to Parliament as Deputies and Senators have to decide whether and to what extent they entitle public expenditures, and they implement an auditing for controlling and budget review. But for so doing, MPs have decided to change the presentation of the budget.

Concretely, instead of debating from a classification based of type expenditure (investment, operation, capital,...), Parliament requires from Public Government to present the annual budget bill on a classification based on public policies (health, security, culture, justice...) which are called "missions" and which refer to the main ministerial and inter-ministerial policies (31 missions)<sup>86</sup>. Each mission is divided in different "programs" covered within the ministry and each "programme" is conducted by a Programme Coordinator and each programme is further divided in "actions" or "sub-program".

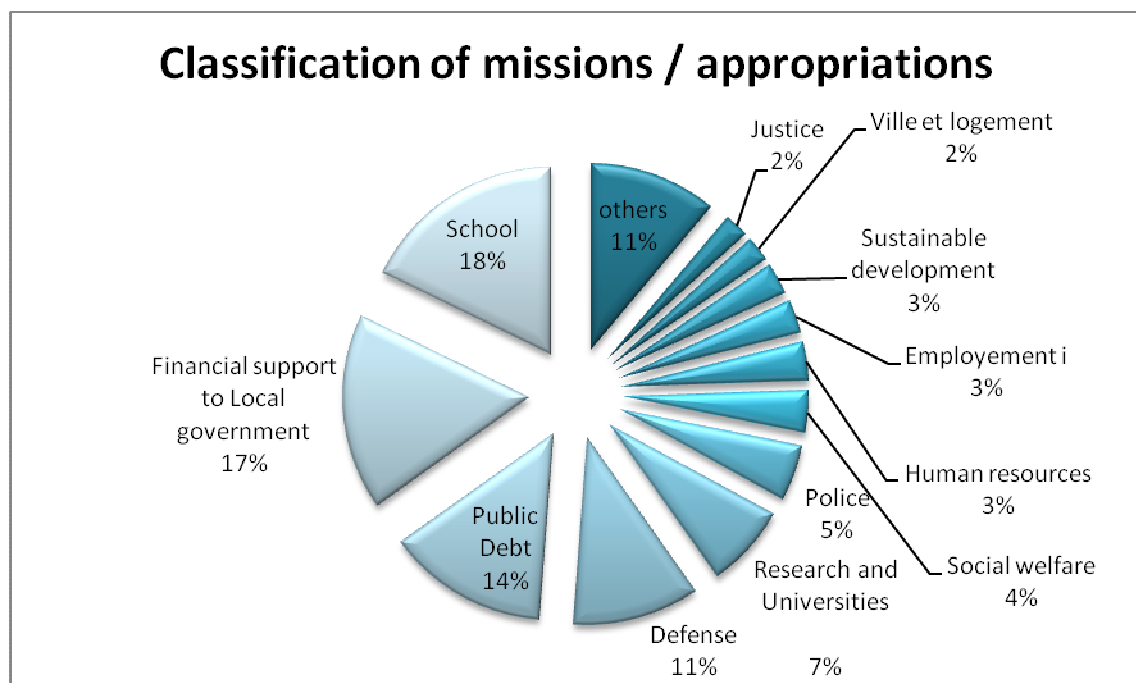
---

<sup>86</sup> List of the Missions for 2012 – Annexe 1.



The programme is the voting unity.

Parliament is then enabled by the the LOLF, to discuss and to vote on 100 % of the Budget.



Such presentation is then based on a "zero budgeting approach" which implies from central government to explain their intentions on using both the appropriations and the staff available to them. Whereas appropriations are evaluated in a way which allows some flexibility to take into account conjectural facts, staff expenditures are capped in each programme and by ministry.

As for appropriations, there are two different ways for Parliament to entitle them : they have to vote on *commitment authorizations* defined as the capacity to legally commit the Government on a multi-annual basis on a different projects and *cash limit appropriations*<sup>87</sup> which refer to the cash requirement for the year to cover the commitments made or to be made<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> The upper limit of appropriations is capped at 3% but it does allow the principle of self insurance.

<sup>88</sup> In fact, following the passing of the multiannual statute of on budget planning 2011-2014, this presentation has been completed by another classification which finds its roots in the old classification : in order to "give more information" to the Parliament, the classification made by purpose is crossed with another one organized through type of expenditure (staff, operation, capital, intervention...) leaving to interpretation the fact that the old system could have its own advantages also...

### 1.2 Annual Performance Plan and Annual Performance Report

Apart from the financial analysis of this new approach for the public debate on the Budget bill, the LOLF impacts the working process of French administration. Indeed, due to the "zero budgeting approach", Programme Coordinators have to convince the MPs to get public money for the provisions of the "programmes" and for so doing, they provide with results against objectives through an *Annual Performance Report*, and incentives for further budget requests in the *Annual Performance Plan*.

Established on the basis of a "programme", the Annual Performance Plan is a drawn up document for debating at Parliament<sup>89</sup>. It gives a detailed presentation on the dispatching appropriations by "actions" within the "programme", together with cost analysis and performance targets. Whereas the Annual Performance Plan serves during the budget bill discussions, the Annual Performance Report is aimed to inform Parliament on the execution of "targets". In fact, this report really expresses the achievement on performance as it compares the actual performance to the commitments through performance indicators as defined in the Performance Plan.

Indeed although the purpose of the Act is clearly to reinforce powers of Parliament, performance appears to play a key role in the implementation of this reform. "Performance, [referred to] as the capacity to meet target is at the heart of the new budgetary framework. Consequently, the parliamentary debates on the budget and the examination of execution no longer concern solely the appropriations and their justification, but also the public policy strategies and objectives"<sup>90</sup>. Performance is in fact, defined through indicators allocated to each "actions".

### 1.3 Indicators

These indicators are defined under the responsibility of the Programme Coordinator and described in the Annual Performance Plans and allow justification for Parliamentary financial support. The Programme Coordinator has got some margin to decide on the content of performance indicators provided that he complies with general instruction. Drafting a Annual Performance Plan involves firstly to mention the "strategic plan" which must describe the appropriate steps as referred to in the general framework of the LOLF. These steps must state the purposes of public interest applied to this programme, as well as an analysis of the resources and environmental constraints ; moreover it must specify strategic options to be taken at short term and finally justify the purposes and the selected performance indicators which should fit in the given strategic options<sup>91</sup>. According to the CIAP in charge with evaluation of performance description and assessment, the success of performance plans for a programme depends on the clear definition of this strategic plan<sup>92</sup>.

### 1.4 Adaptation to Local Level

---

<sup>89</sup> With this Annual Performance Plan, is provided the economic, social and financial report which brings about informations on the general expectations for the 4- year revenue, as well as the "cross cutting view of the public policies" whose aim is to inform on public policies in France.

<sup>90</sup> Practical guide to the LOLF p 20.

<sup>91</sup> LOLF art 51.

<sup>92</sup> The CIAP is the Interministerial Committee for Audit on Programmes. This Committee has been established in 2001 in order to make in-house audit on programmes. In particular, it is in charge with the evaluation of performance strategies within programmes and on the reliability of performance reports.

Provided that the Annual Performance Plan is adopted and voted by Parliament through the Budget Act, each Programme Coordinator has great discretionary powers to manage staff and appropriations for the best results. In most of the cases, the Programme Coordinator adapts the Annual performance plan to the context, in order to draft a Programme Operating Budget which can be suited for regional state administration or local administration. The national structure is similarly implemented at local level : a BOP Manager is responsible for the management of both dedication of appropriations and staffs as long as it complies with the performance targets defined in the Annual Performance Plan.

## 1.5 Evaluation

Provided that Parliament expected to get more power of the budget procedure, it settled different organs in charge with the *financial control* of good use of public money. The State Audit Office, the Direction Financière du Budget belonging to the Ministry of Budget, and Parliament itself have to control good implementation of the Budget Act.

However, regarding *control on administrative performance*, it is worth noting that, unlike England, non-achievement of goals on performance does not involve less financial Parliamentary support<sup>93</sup> : bad use, misuse of performance indicators, or maladministration do not result in some legal bad consequences ; the only consequence could be for the "programme" to receive less appropriations than requested and to have more difficulties to achieve its new targets but is it a true possibility in France ? Does performance in Public Government considered so important in the political arena that it might lead the MPS to refuse more appropriations ? Not yet... Consequently, from an organic point of view, the CIAP is the sole body entitled to measure and to correct performance from the Annual Performance Plan : indeed, considering seriously that the annual performance plan is a real tool for building performance, the CIAP focuses on quality of the strategic plan, accuracy of the targets and coherence between targets and indicators drawing experiences from the past<sup>94</sup>.

## 1.6 "New Public Managers"

These coordinators are considered as pillar of the reform<sup>95</sup> and indeed they benefit from large discretion in the management of the "programme". Within their programme, they are free to decide how to manage both finance and human resources as long as decisions are adapted to performance indicators. They have to sign the Annual Performance Report<sup>96</sup>, and as such, they have to participate to the "chain of responsibility" although this formula is not enough significant from a legal point of view : the official position is that new public managers are at the junction between political accountability and management accountability. Do we have to expect a new regime of accountability other than the criminal, and the administrative special judicial regimes ? Without any complex judicial treatment, it

---

<sup>93</sup> This grid was favored in England, notably in 2002 in the NHS, through the Performance Assessment Framework, where performance was valued through indicators and published through performance ratings : See COURRIER Anne-Elisabeth, *The ethos of public services – Comparative study between England and France*, Dalloz : 2004, p 532.

<sup>94</sup> Giving good and bad examples exemplified as good and bad practices... See, CIAP, 7<sup>th</sup> Report, 2010, notably p 29 et s. p 41 et s.

<sup>95</sup> Once again, the parallel with English reforms have to be done !

<sup>96</sup> To be compared to English method while French public law has got its own system of judicial accountability and due to the difference on Supremacy of Parliament, does not encounter the same issues of delegation.

appears that personal conditions of working for new public managers will be risky and that default in achieving the expected results might be considered as a way to impact new public managers carriers.

To conclude on this point, "one of the major challenges of the public management reform is [surely] to make the transition from a resources-based culture to a performance-based culture to ensure that each euro is more usefully and efficiently spent". After some years of implementation, it seems that the LOLF has succeeded in adapting the budget procedures to more democratic conditions and to efficient analysis. Furthermore, it has far reaching consequences on implementing performance in French administrative culture. As such, this was quite a challenge but the results are rewarding. However, on a daily management, legal consequences attached to non-performance do not yet seem clear enough to clarify on the long run, issues of accountabilities which were asserted<sup>97</sup>. It seems that this might be an option for further improvement.

Unless the RGPP intends to work on this topic...

## 2. The RGPP – General Public Policies Review – 2007

### 2.1 Rationale

Unlike the LOLF, the RGPP has never adopted statutory form. It has been conceived, much more simply, as a public policy which purposes were, firstly and mainly, to save money and to reduce the scope of public debt but which rapidly, move towards deep changes in public administration structures. As a matter of consequences, it was expected that rationalizing administrative structures could involve in scale economies towards efficiency.

In fact, in 2007, this General Public Policies Review was launched, as previously promised during the electoral campaign, by the President of the Republic M. Nicolas Sarkozy. Although it has not been embodied in a Statute but rather in a simple Circular<sup>98</sup>, it has always been conducted directly by the President of the Republic<sup>99</sup>.

In other words, the comparison between the LOLF and the RGPP highlights their different features in terms of purposes : whereas Parliament initiated the LOLF in order to control that we spend more efficiently – focus on process –, the President initiated the RGPP in order to spend less – focus on restructuration.

Provided that the aim was officially to make substantive economies, the government must have the ability to assess, to audit, and finally to review, the objectives, the impact of each public policies. As such, this method is comparable to the ones developed by the English government in the 1990's. At this time, such method was not systematized under the qualification of "programme review"<sup>100</sup> but the mechanism was the same : reviewing all public policies on a systematic basis suppose to "suggest to

---

<sup>97</sup> As stated by one of the Founding Fathers of the LOLF during the Conference of the 10th November 2011 and considering that issues of accountability from civil servants are constitutionnal issues by virtue of the Article 16 of the Declaration of the Rights of Man and Citizen

<sup>98</sup> Circular of the Prime Ministre, François Fillon, du 19 mars 2008 – voir en annexe. See also the website [www.rgpp.modernisation.gouv.fr](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr)

<sup>99</sup> For the competition between the Ministry of the Interior, the Minister of Economy and budget and the Ministry of the Civil Service, see BEZES Philippe, "Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative", *RFAP*, 2010 p 775.

<sup>100</sup> MASSEY Andrew, " Les programme Reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance, *RFAP*, 2010, p 837. While this method was not known under the qualification of programme review, the method used in initiating the Citizen's Charter in 1991 by John Major, clearly developed this strategy.

the Executive options for evolution, each policy being maintained or reinforced ; [to decide] whether it was appropriate to provide public policies at national level or to transfer them to local government or to other operators, whether this level of provision was more suited to local needs, or [has] to be sized, whether it should be provided at less cost, or given up or even repealed in case the activity did not present any rationale anymore"<sup>101</sup>. *In other words, every task which appears to be out of the core business of State activities has to be externalize in order for the State to focus on its essential public duties.*

Such methods of programme review clearly breaks with the traditions of theoretical French thoughts : this method constitutes an "unprecedented budgetary reform process, which is inspired by private sector models"<sup>102</sup>... and, as far as we can assert it, it has been the first time that French Central Government has focused on such practicalities.

## 2.2 Method

Practically speaking, in each ministries were created audit committees with high civil servants members of high Inspectorate of ministerial services and members of private consultancy firms. Each committee has the general task to review public policies relevant to this Ministry. The Ministry of Budget and Civil Service has coordinated all the reviews whereas decisions were suggested by a monitoring committee chaired by the General Secretary of the Presidency of the Republic and by the Permanent Secretary of the Prime Minister Cabinet Office, emphasizing the centralisation of the reforms. Finally, all decisions<sup>103</sup> have been adopted by the Council of Public Policies Modernization (CMPP) chaired by the President of the Republic himself. Ministers have to comply with Decisions taken by this Council. Their implementation is supervised by the Ministry of the Budget and Civil Service with the due cooperation of the Prime Minister Cabinet Office. The follow up of implementation measures has given rise to some similarities with the methods developed in England by the Strategy Unit for Public Services Review by the then Prime Minister Tony Blair in 2002<sup>104</sup>.

## 2.3 Final objectives and Results

The President of the Republic launched this Review in hoping to save 15 billiards of Euros. Considered as too ambitious, Central Government decided to use this impetus to make a further milestone on structural changes to local state administration.

This programme review<sup>105</sup> considered that 14 topics must stay as the core business of Public Government : Justice, Agriculture and Fisheries, Environment and Sustainable Development, Public Aid, Foreign Affairs, Culture, Communication And Prime Minister Office, Research And Academic Teaching, Schools, Defense, Health, Solidarity, Sport, Security, Immigration, Interior, Financial Networks. No communication was made on the criterias which prevailed at such determination.

But unlike the English experience of New Public Management, the French Reforms *under the RGPP* do not lead to the English measures such as systematic contractualisation (even within in-house services), manager autonomy independence, radical accountability principles and further, did not

<sup>101</sup> LAFARGE François, "La RGPP, objet, méthodes et redevabilité", *RFAP*, 2010, p 757.

<sup>102</sup> BEZES Philippe, "Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative", *RFAP*, 2010 p 775

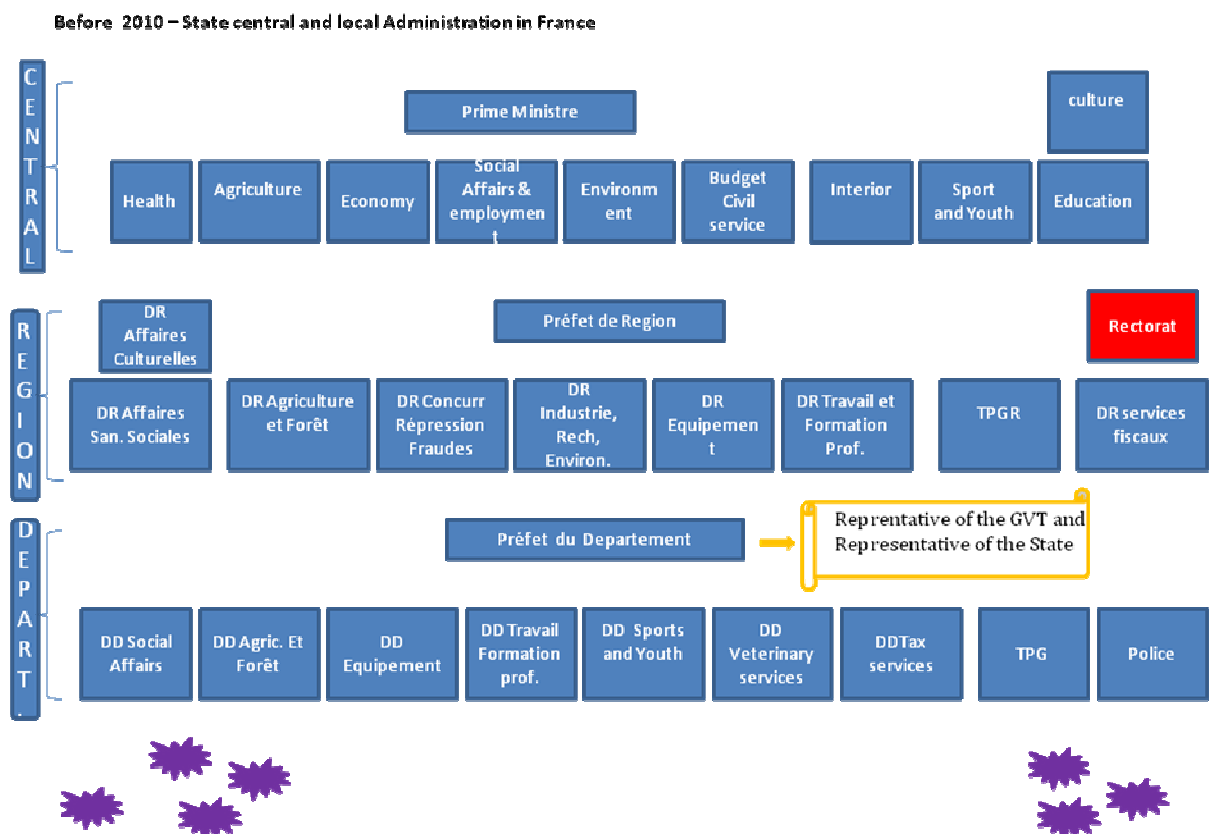
<sup>103</sup> In all 510 decisions have been adopted during the five meetings of the Council on Public Policies Modernization (the last meeting on the 9<sup>th</sup> March 2011) – See video intervention of M. Accoyer, Speaker of the Assemblée Nationale, Conference on the 10<sup>th</sup> LOLF – 10<sup>th</sup> November 2011.

<sup>104</sup> notably in the field of NHS reforms

<sup>105</sup> not relevant for social security services nor for local government services.

include as such, any provisions on performance process, value for money. Instead to such measures, it asserts direct strategies for expenditure reductions, mergers of services, repealing of duplicates, coordination and integration at stake<sup>106</sup>.

In order to get a better understanding of the impact of such structural reforms, it is worth describing the previous public administration organization chart in a few words.



Previously, central government entailed different ministries under the coordination of the Prime Minister<sup>107</sup>. Although local government has got a wide range of functions both at local, departmental

<sup>106</sup> Philippe Bézes refers to the "post NPM" BEZES Philippe, "Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative", *RFAP*, 2010 p 775, notably p 801.

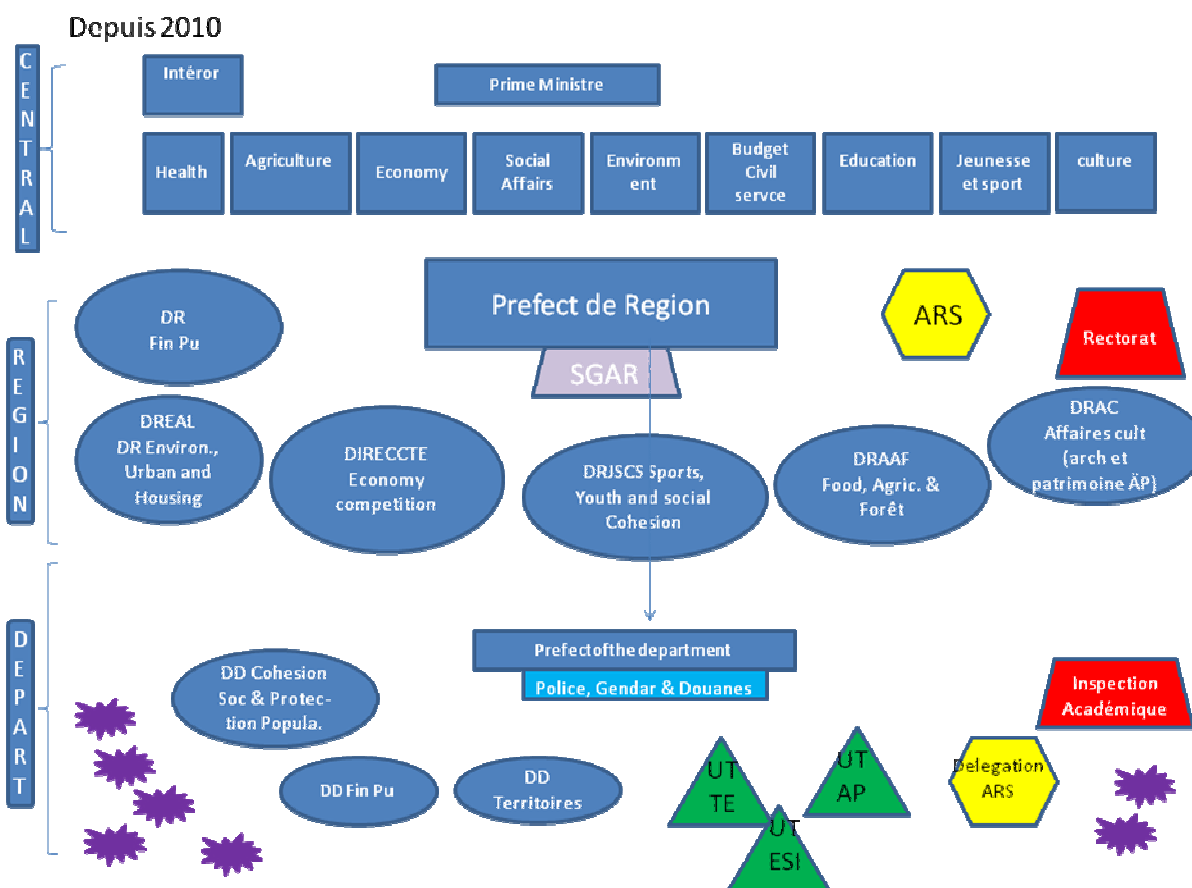
<sup>107</sup> The number of ministries is a prerogative of the Executive.



and regional tiers, its implementation in 1982 has not involved in the repealing of local state services in France. That is to say that, up to now, each ministry could "rely on" its own state administration either at departmental or/and at regional levels. State local services were headed by civil servants under the coordination of the "Prefect" at departmental and at regional level but it is essential to note that there was no hierarchy nor control between the two prefects.

Consequently, the purposes of the RGPP mainly consists of

- 1) merging different administrative structures at county level in order to withdraw from administrative competencies, following the reforms increasing local government tasks.
- 2) Moreover it emphasizes regional level as the relevant and the most suited level of state administrative implementation.
- 3) By virtue of decrees<sup>108</sup>, the prefect of the county is nowadays under the legal supervision of the prefect for the region. Parliament has considered that far for withdrawing the role of the prefect, its role had to be protected.
- 4) Finally, it makes compulsory the principle of no replacement of one over two retiring civil servants.



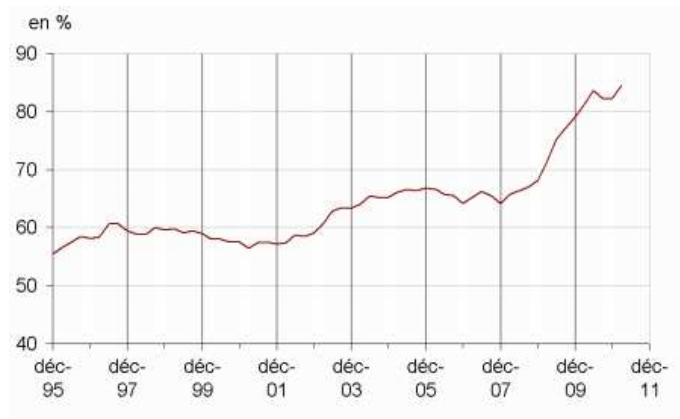
<sup>108</sup> Décret 2010- 146 du 16 février 2010 – See PONTIER Jean-Marie, "Le nouveau Préfet", *AJDA* 2010, p 819. See also, COMBEAU Pascal, "Les nouveaux visages territoriaux de la déconcentration", *RFDA*, 2010, p 1011.

### 3. Challenges for the Future - How to articulate these two reforms?

Today, looking backward at the path made under the LOLF and the RGPP, the road seems very impressive and in some way, it may appear as a silent revolution. The LOLF has been crucial to make the swift towards real administrative modernization. The RGPP had an important role on focusing on structures.

However, while the LOLF and the RGPP share in some way the general purpose of saving money in a rather difficult growing concerns on financial context dominated by the increase of public debt, and while they appear quite complementary in their approach (one focused on processes when the other is concentrated on structure), the lack of coordination between the two programs is quite obvious and leads to wide drawbacks.

**Dette au sens de Maastricht des administrations publiques en point de PIB (\*)<sup>109</sup>**



#### 3.1 Drawbacks

Firstly, there has been no coordination regarding the core list of 14 Public Government activities of the RGPP and the 31 "ministerial and inter-ministerial missions of the LOLF", leading to administrative duplicate, suppletive costs in drafting and in implementing both reforms. Moreover, although they both intend to save money, they do not use the "same road" for so doing : as already mentioned, whereas the LOLF had the ambit to spend money more efficiently, the RGPP intended to spend less money. This leads to different options notably for the BOP managers at local level who want to benefit from human resources program established by the LOLF but closed by the RGPP<sup>110</sup>... Of course, the costs implied by such duplicate reforms is quite an issue too...

<sup>109</sup> Insee, Informations Rapides, Principaux Indicateurs, 30th June 2011 - <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=40&date=20110630>

<sup>110</sup> See KOTT Sebastien, "La RGPP et la LOLF" : Consonances et dissonances", RFAP, 2010, p 881. See also the Report of the State Audit Office published on the 11th November 2011, The implementation of the LOLF, Future developments", <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/Accueil.html>

Secondly, a clear legal basis is missing for the RGPP programme : could we consider that, regarding constitutional and administrative system, such reforms belongs to the strict jurisdiction of the Executive ? If this was the case, how to explain the willingness of the President of the Republic - who precisely launched the RGPP – to reform the Constitutional text in 2008 in a way which invites Parliament to cooperate, to debate and to decide not only on financial issues but also on public policies ? In other words, the call made by the "Parliamentary Fathers of the LOLF" <sup>111</sup> and by the current President of the State Audit Office to articulate and combine the two reforms during the Conference organized on the 10<sup>th</sup> November 2011 seems quite understandable...

### **3.2 Call for a better coordination between the two reforms**

It is both obvious and essential to better articulate and coordinate the tracks of these reforms. Actually, this trend is currently under work thanks to the legal and the political consensus of public institutions.

Indeed, in order to bring the budget debate with more visibility, Parliament adopted multiyear principle of budget discussions (instead of the sole one-year budget rule) and although the financial context has thoroughly moved, Parliament passed a First Statute in 2009<sup>112</sup> allowing more precise and more thorough understanding of financial and public policies strategies for the budget. However, due to the financial crisis, this Act has been repealed and supplemented by the Act 2010-1645 28<sup>th</sup> December 2010 for 2011-2014 Budget planning. The content of this Act is of utmost interest as it shows the lessons learnt from the first experience on budget planning and gives an insight on the first real steps to coordinate the LOLF and the RGPP : it is important to mention that instead of a sole functional nomenclature, the Budget planning and the preparatory documents for the adoption of the Budget Act 2012<sup>113</sup>, now reintegrate the personal and operating factors in a cross-classification which enable Parliament to get a better insight of the dispatching of appropriations.

Besides, they have changed of priorities and tried to combine three different strategies : taking into consideration the interest of the citizen, the interest of the public administration user and the interest of the taxpayer to define the indicators<sup>114</sup>.

Despite these efforts to coordinate and to rationalize the reforms, there is still a lot to do in order to bring together these two different reforms and to bring the necessary coherence to this new public performance administration.

---

<sup>111</sup> LAMBERT Alain (Right) was the then Chairman of the Budget Commission at the Senate and MIGAUD Didier(Left) who initiated the Private Bill at the Assemblée Nationale in 2001, was then as Chairman of the Finance Commission of the Assembly. Nowadays he is the President of the State Audit Office.

<sup>112</sup> Loi 2009-135 du 9 février 2009, Loi de Programmation des Finances Publiques pour la période 2009-2012 – Repealed on the 30th December 2010.

<sup>113</sup> Missions, Programmes, Objectifs, Indicateurs, plf 2012, [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2012/liste\\_mpoi\\_plf2012.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2012/liste_mpoi_plf2012.pdf); See also, Projet de Loi de finances 2012, Les politiques publiques, Crédits et performances, nov 2010, <http://www.budget.gouv.fr/files/import/plf2012/politiques.pdf>

<sup>114</sup> See also, Projet de Loi de finances 2012, Les politiques publiques, Crédits et performances, nov 2010, <http://www.budget.gouv.fr/files/import/plf2012/politiques.pdf>

N° 5285/SG

à

*Madame et Messieurs les préfets de région,  
Mesdames et Messieurs les préfets de département*

Objet : *Réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat.*

Lors de sa réunion du 12 décembre 2007, le conseil de modernisation des politiques publiques a retenu un ensemble de principes qui doivent guider la réforme des services déconcentrés de l'Etat.

La circonscription régionale devient le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'Etat sur le territoire. Ce niveau doit être renforcé par un mouvement de déconcentration, notamment en matière de gestion des ressources humaines, et par un regroupement des services en un nombre restreint de grandes directions régionales dont les missions seront organisées en correspondance avec les périmètres des politiques publiques.

L'organisation de l'administration départementale obéit à une logique différente. Elle doit être conçue pour répondre aux besoins des citoyens sur le territoire.

Un important travail interministériel a été réalisé pour définir les modalités de mise en œuvre de ces décisions.

Je souhaite vous faire part, sans attendre notre prochaine rencontre, de ses principales conclusions.

1. S'agissant du niveau régional, la future organisation reposera sur huit structures :

- une direction résultant de la fusion de la trésorerie générale et de la direction régionale des services fiscaux ;
- une direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt ;
- une direction régionale de la culture ;
- une direction régionale correspondant au périmètre d'attributions du ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables et du ministère du logement ;
- une direction régionale du travail, de l'emploi et de l'entreprise ;
- une direction régionale de la cohésion sociale ;
- le rectorat ;
- la future agence régionale de santé.

Le contour précis de ces structures régionales nécessite encore des études et réflexions, de même que leur dénomination.

**La dette de Maastricht des APU en fin de trimestre et sa répartition par sous-secteur et par instrument<sup>115</sup>**

(en Mds€)					
	2010T1	2010T2	2010T3	2010T4	2011T1
Ensemble des adm. publiques	1537,9	1591,9	1575,0	1591,2	1646,1
en point de PIB (*)	81,2%	83,5%	82,1%	82,3%	84,5%
dont, par sous-secteur, consolidée (*) :					
État	1211,0	1252,2	1238,1	1245,0	1286,5
Organismes divers d'adm. Centrale	18,5	18,5	16,4	15,0	11,9
Administrations publiques locales	152,3	149,6	149,5	160,6	156,5
Administrations de sécurité sociale	156,1	171,6	171,0	170,6	191,2
dont, par instrument :					
Dépôts	22,3	22,0	22,3	23,0	26,4
Titres négociables	1301,7	1348,4	1341,9	1346,6	1406,7
court terme	255,6	259,1	258,4	238,7	243,8
long terme	1046,1	1089,3	1083,5	1107,9	1162,9
Crédits	213,9	221,5	210,7	221,6	213,0
court terme	34,2	42,5	31,8	27,9	26,9
long terme	179,7	179,0	179,0	193,7	186,1
(*) voir la note méthodologique simplifiée					
Source : Comptes nationaux base 2005 - Insee, DGFIP, Banque de France					

<sup>115</sup> Insee, Informations Rapides, Principaux Indicateurs, 30th June 2011 - <http://www.insee.fr/fr/themes/info-rapide.asp?id=40&date=20110630>

List of Missions for Budget Bill 2012 –	
Action extérieure de l'État	Immigration, asile et intégration
Administration générale et territoriale de l'État	Justice
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	Médias, livre et industries culturelles
Aide publique au développement	Outre-mer
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Politique des territoires
Conseil et contrôle de l'État	Pouvoirs publics
Culture	Provisions
Défense	Recherche et enseignement supérieur
Direction de l'action du Gouvernement	Régimes sociaux et de retraite
Écologie, développement et aménagement durables	Relations avec les collectivités territoriales
Économie	Remboursements et dégrèvements
Engagements financiers de l'État	Santé
Enseignement scolaire	Sécurité
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Sécurité civile
	Solidarité, insertion et égalité des chances
	Sport, jeunesse et vie associative
	Travail et emploi

Jelen tanulmány a VERSENYKÉPESSÉG KUTATÁS MŰHELYTANULMÁNYSOROZAT kötetét képezi.

BCE Versenyképesség Kutató Központ

Kiadásért felelős: Chikán Attila igazgató

ISSN 1787-6915